

TÁI CƠ CẤU ĐẦU TƯ TRONG TIẾN TRÌNH TÁI CƠ CẤU KINH TẾ VIỆT NAM

Lê Xuân Bá*
Trần Kim Chung**

Kinh tế Việt Nam đang đứng trước ngã ba đường. Việc tái cơ cấu kinh tế, nâng cao chất lượng tăng trưởng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế đang được đặt ra. Có nhiều nội dung của tái cơ cấu nền kinh tế, trong đó có tái cơ cấu đầu tư, đặc biệt là tái cơ cấu đầu tư công. Cơ cấu đầu tư cũng như cơ cấu nguồn vốn đã được đề cập đến trong Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội 2011-2015. Tái cơ cấu đầu tư là một trong những yếu tố quyết định thành công hay thất bại của tái cơ cấu kinh tế, đến lượt mình, kết quả của chương trình tái cơ cấu kinh tế quyết định việc tăng trưởng kinh tế có bền vững hay không.

Bài viết này nhằm mục đích bàn luận về các vấn đề tái cơ cấu đầu tư trong tiến trình tái cơ cấu kinh tế ở Việt Nam. Ngoài phần Mở đầu, Kết luận và Tài liệu tham khảo, bài viết này gồm hai phần chính. Phần đầu đánh giá thực trạng cơ cấu và chuyển dịch cơ cấu đầu tư giai đoạn 2001-2010 theo các chiều cạnh khác nhau của nền kinh tế. Phần còn lại của bài viết bàn luận về tái cơ cấu đầu tư trong tiến trình tái cơ cấu kinh tế giai đoạn 2012-2020. Phần này luận về sứ mệnh của tái cơ cấu đầu tư công đối với tái cơ cấu kinh tế; từ đó, kiến nghị một số giải pháp và những

điều kiện để thực hiện thành công tái cơ cấu đầu tư trong tiến trình tái cơ cấu kinh tế trong giai đoạn 2012-2020.

1. Cơ cấu và chuyển dịch cơ cấu đầu tư giai đoạn 2001-2010

1.1. Tăng trưởng GDP và đầu tư

Trong giai đoạn 2001-2010, mặc dù bối cảnh kinh tế trong nước và quốc tế có nhiều biến động bất lợi, song nhờ những cải cách mạnh mẽ trong lĩnh vực tự do hóa thương mại và đầu tư, nền kinh tế nước ta đã đạt được một số kết quả khá quan trọng. Tốc độ tăng trưởng GDP bình quân giai đoạn 2001-2010 là 7,2%, trong đó, mức tăng trưởng giai đoạn 2001-2005 là 7,49% và giai đoạn 2006-2010 là 6,92% (xem thêm Hình 1).

1.2. Thực trạng đầu tư và cơ cấu đầu tư giai đoạn 2001-2010

Trong quá trình công nghiệp hóa (CNH), một mục tiêu quan trọng trong tăng trưởng kinh tế Việt Nam là chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng tăng tỷ trọng khu vực công nghiệp - xây dựng và khu vực dịch vụ; đồng thời, giảm tỷ trọng khu vực nông - lâm ngư nghiệp (gọi chung là nông nghiệp) trong cơ cấu GDP. Trên thực tế, tỷ trọng khu vực nông nghiệp đã giảm còn 1/3 xuống còn khoảng 20% vào năm 2010 song vẫn không đạt mục tiêu Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội đến 2010 là giảm con

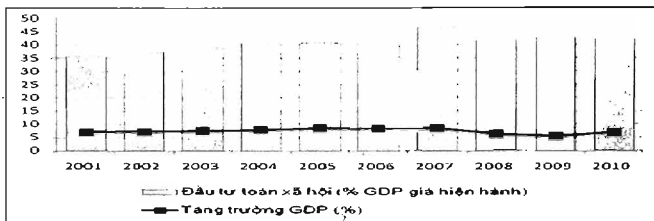
* Lê Xuân Bá, Phó giáo sư, Tiến sĩ kinh tế, Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương.

** Trần Kim Chung, Tiến sĩ kinh tế, Trưởng ban Nghiên cứu Chính sách Đầu tư, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương.

số này xuống 17%. Bên cạnh đó, tỷ trọng khu vực dịch vụ cũng không đạt mục tiêu chiến lược khi chỉ chiếm 38% thay vì mục tiêu là 41%. Tỷ trọng nông nghiệp trong GDP chỉ giảm từ 24,5% năm 2000 xuống 20,6% năm 2010 trong khi đó tỷ trọng đầu tư cho nông nghiệp đã giảm mạnh từ 13,8% xuống còn có 6,1%. Công nghiệp - xây

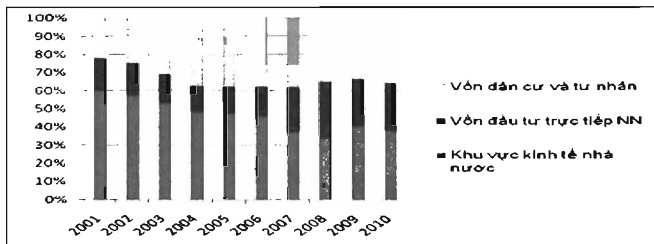
đựng được ưu tiên tập trung vốn đầu tư với tỷ trọng tăng từ gần 40% năm 2000 lên tới trên 50% giai đoạn 2005-2009 song đóng góp của công nghiệp vào GDP lại không tăng tương xứng, từ gần 37% GDP năm 2000 lên trên dưới 40% GDP suốt giai đoạn 2005-2010. Điều này chứng tỏ hiệu quả đầu tư cho công nghiệp không cao.

Hình 1: Tốc độ tăng trưởng kinh tế và vốn đầu tư toàn xã hội, 2001-2010



Nguồn: Tổng cục Thống kê

Hình 2: Cơ cấu vốn đầu tư toàn xã hội giai đoạn 2001-2010



Nguồn: Tổng cục Thống kê

(i) Đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước (bao gồm cả các doanh nghiệp nhà nước) duy trì tốc độ tăng trưởng ở mức 2 con số, cho dù đã có xu hướng giảm tốc trong thời gian gần đây. Cụ thể, mức tăng trung bình đạt 12,68%/năm trong giai đoạn 2001-2005 và 11,54%/năm trong giai đoạn 2006-2010.

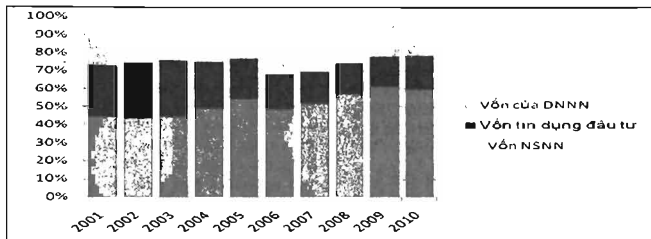
Riêng đầu tư từ ngân sách nhà nước có mức tăng cao và ổn định, đạt 16%-18%/năm trong suốt giai đoạn 2001-2010 (xem thêm Hình 3).

(ii) Đầu tư của khu vực kinh tế ngoài nhà nước tăng rất đáng kể, đạt trung bình 19,09%/năm, chủ yếu nhờ sự thay đổi lớn

trong chính sách thu hút đầu tư, trong đó có Luật Doanh nghiệp (2000). Tuy nhiên, trong giai đoạn 2006 - 2010, đầu tư của khu vực kinh tế ngoài nhà nước có mức tăng thấp hơn giai đoạn trước đó, trung bình đạt 10,84%/năm; thậm chí năm 2008 đầu tư của khu vực kinh tế này đạt tăng trưởng âm (-3,45%).

(iii) Tốc độ tăng đầu tư của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài có diễn biến theo sát với môi trường đầu tư của Việt Nam và môi trường đầu tư của nền kinh tế thế giới. Giai đoạn 2001-2005, đầu tư của khu vực này tăng đáng kể, đạt trung bình 11,71%/năm. Đặc biệt, giai đoạn 2006-2010, tốc độ tăng đầu tư của khu vực này cao chưa từng có, đạt trung bình 35,74%/năm.

Hình 3: Cơ cấu vốn đầu tư nhà nước giai đoạn 2001-2010



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Quy mô tổng tín dụng cho nền kinh tế đã tăng từ mức tương đương gần 66% GDP năm 2006 lên gần 125% GDP năm 2010. Tỷ trọng tín dụng của các ngân hàng thương mại cổ phần (NHTMCP) trong tổng tín dụng đã tăng mạnh từ 31,6% năm 2006 lên khoảng 50% năm 2010 cùng với việc tăng mạnh số lượng cũng như qui mô vốn điều lệ của các NHTMCP Việt Nam giai đoạn 2006-2010. Trong giai đoạn 1995-2010, tỷ trọng tín dụng cho khu vực DNNN đã giảm rất mạnh và liên tục, từ gần 60% tổng tín dụng năm 1995 xuống còn khoảng 30% giai đoạn 2006-2010, chủ yếu do tác động của quá trình cải cách DNNN và sự “bùng nổ” về số lượng cũng như hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp ngoài nhà nước.

Đầu tư theo vùng cũng diễn biến khác nhau. Trong giai đoạn 2001-2010, Nhà nước đã có sự ưu tiên, khuyến khích đầu tư phát triển các vùng khó khăn, đồng thời, vẫn quan tâm đầu tư vào các vùng kinh tế trọng điểm, vùng có điều kiện phát triển thuận lợi để phát huy những lợi

thế so sánh, tạo động lực và sức lan tỏa, lôi kéo và tạo điều kiện cho các vùng đều phát triển. Bên cạnh đó, Nhà nước đã ban hành, hoàn thiện nhiều cơ chế, chính sách để thu hút đầu tư của tư nhân trong nước và đầu tư trực tiếp nước ngoài vào các vùng kinh tế. Nhờ đẩy mạnh đầu tư, các vùng tiếp tục phát triển khá đa dạng, với quy mô và tiềm lực kinh tế ngày càng tăng lên, cả ở thành thị và nông thôn, vùng đồng bằng, vùng trung du, miền núi, vùng biên, ven biển và hải đảo. Kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội trong từng vùng đã có sự cải thiện nhờ đẩy mạnh các hoạt động đầu tư phát triển. Mặc dù đạt tốc độ tăng trưởng khá đồng đều, tuy vậy, mức đóng góp vào tăng trưởng cả nước của mỗi vùng vẫn còn khác biệt lớn.

1.3. Những bất cập, yếu kém trong đầu tư

1.3.1 Những bất cập, yếu kém

Hiện có nhiều vấn đề, bất cập khác nhau trong đầu tư ở Việt Nam theo các cách nhìn nhận khác nhau.

Thứ nhất, nếu xét trên quy mô kinh tế, dân số và diện tích lãnh thổ, Việt Nam đầu tư quá mức, quá dàn trải. Hiện Việt Nam có tới 100 cảng biển, 22 sân bay, trong đó có 8 sân bay quốc tế. Trong khi đó, Nhật Bản, với quy mô GDP tương đương 5.500 tỷ USD, song chỉ có 5 sân bay quốc tế; Hoa Kỳ với GDP là 14.500 tỷ USD cũng chỉ có khoảng ba chục cảng quốc tế lớn. Về cơ sở hạ tầng công nghiệp, cả nước có 18 khu kinh tế ven biển, 267 khu công nghiệp, 918 cụm công nghiệp, 28 khu kinh tế cửa khẩu, rất nhiều dự án cơ sở hạ tầng xã hội, rất nhiều chương trình mục tiêu... Về năng lực doanh nghiệp thực hiện đầu tư, Việt Nam hiện có 12 tập đoàn kinh tế nhà nước; 6000 doanh nghiệp nhà nước... 500 nghìn doanh nghiệp ngoài quốc doanh. Tổng mức nhu cầu đầu tư của Việt Nam nếu tính gộp sẽ nhiều hơn khả năng đầu tư thực.

Thứ hai, cơ cấu đầu tư không phù hợp; trong đó, cơ cấu đầu tư theo thành phần kinh tế, theo ngành, theo vùng chưa hợp lý, không tạo được sự phối hợp đồng bộ; vẫn chưa chủ động việc thu hút vốn của các thành phần ngoài nhà nước vào ngành cụ thể. Các khu công nghiệp, nơi có thể chủ động nhất trong thu hút vốn thì việc phê duyệt đầu tư rất chặt.

Bên cạnh đó, cơ cấu đầu tư theo ngành, vùng cũng không hợp lý. Đầu tư theo ngành, do sức ép về tính lấp đầy diện tích, nên vẫn chưa thật sự chủ động thu hút vốn đầu tư theo ngành mà vẫn chủ yếu phụ thuộc vào các nhà đầu tư. Vốn đầu tư theo vùng hiện vẫn hoàn toàn phụ thuộc vào sự thu hút của chính quyền cấp tỉnh, hầu như không điều phối được nên vẫn còn chủ yếu mang tính tự phát. Công tác quản lý đầu tư theo địa bàn lãnh thổ hiện nay chỉ chủ yếu dựa trên địa bàn hành chính (tỉnh, huyện, xã), chưa có cơ chế theo dõi và đánh giá theo vùng. Một số Ban chỉ đạo vùng có được thành lập nhưng chức năng quản lý đầu tư của các Ban Chỉ đạo này không rõ rệt. Đồng thời, có một số vùng kinh tế trọng điểm được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt nhưng không có bộ máy quản lý đầu tư vùng nên chưa phát huy được tính năng của vùng. Vì vậy, trong ba

loại phân tổ quản lý đầu tư theo thành phần, theo ngành và theo vùng thì quản lý đầu tư theo vùng là “mơ nhạt” hơn cả.

Thứ ba, quy trình đầu tư còn nhiều bất cập. Chỉ tính riêng nhu cầu đầu tư cơ hạ tầng được tổng hợp từ các bộ, ngành, địa phương trong giai đoạn 2011-2020 thì tổng nhu cầu đầu tư lên tới khoảng 360-380 tỷ USD, trong khi năng lực về vốn của Việt Nam chỉ khoảng 120-130 tỷ USD. Như vậy, nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng đã lớn gấp 3 lần khả năng cung ứng vốn đầu tư. Hệ quả là, tất cả mọi công trình đều thiếu vốn, đầu tư kéo dài; công tác theo dõi, giám sát đầu tư không sát sao. Việc giám sát đầu tư đã được điều chỉnh bởi Nghị định số 113/2009/NĐ-CP ngày 15/12/2009 của Chính phủ ban hành về giám sát và đánh giá đầu tư nhằm hạn chế tình trạng các dự án đầu tư, đặc biệt là từ nguồn vốn ngân sách Nhà nước bị sử dụng không hiệu quả, lãng phí, gây thất thoát. Tuy nhiên, các báo cáo bán niên của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về giám sát đầu tư thường chỉ rõ rằng kỷ luật báo cáo của các đơn vị báo cáo không đầy đủ. Nếu có giám sát được cũng chỉ tập trung vào nguồn vốn có nguồn gốc ngân sách. Việc vận hành, duy tu bảo dưỡng công trình không tương hợp với đầu tư, nhất là đối với các công trình đầu tư cơ sở hạ tầng từ nguồn vốn ngân sách nhà nước. Các công trình hạ tầng đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước hiện nay rất khó khăn về nguồn vốn duy tu - bảo dưỡng. Bản thân các công trình hạ tầng cơ sở dùng vốn đầu tư nhà nước khi bố trí vốn đã rất khó khăn nên nguồn vốn duy tu bảo dưỡng càng gặp nhiều hạn chế. Bên cạnh đó, nhiều công trình nằm trong các chương trình mục tiêu sau khi đưa vào sử dụng, bàn giao cho chính quyền địa phương sở tại duy tu bảo dưỡng càng gặp phải khó khăn về nguồn vốn (cho duy tu, bảo dưỡng) do ngân sách địa phương hạn chế. Vì vậy, rất nhiều công trình hạ tầng xuống cấp nhưng không bố trí được nguồn vốn duy tu bảo dưỡng cần thiết nên càng giảm chất lượng. Thực tế này đã tồn tại nhiều năm, tuy nhiên, vẫn chưa được khắc phục.

Thứ tư, hiệu quả đầu tư không đạt như mong muốn. Việc sử dụng chỉ số ICOR để đánh giá hiệu quả đầu tư chỉ mang tính chất tương đối, vì vậy chỉ nên áp dụng chỉ số này trong các giai đoạn nền kinh tế không có những biến động lớn, nhất là khi chịu các tác động của bên ngoài. ICOR trong các năm 1998-1999 và 2008-2009 là tương đối cao so với các năm khác. Lý do một phần là do tốc độ tăng trưởng trong những năm này giảm mạnh. Tốc độ tăng trưởng năm 1998, 1999 giảm mạnh so với những năm trước đó do chịu ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á năm 1997. Tốc độ tăng trưởng năm 2008, 2009 giảm so với những năm trước đó do chịu ảnh hưởng của lạm phát cao trong năm 2008 và khủng hoảng tài chính, suy thoái kinh tế toàn cầu năm 2009. Tốc độ tăng trưởng kinh tế giảm dẫn đến mẫu số của công thức tính ICOR giảm. Trong khi đó, tỷ lệ đầu tư trên GDP tăng lên do Chính phủ phải thực hiện chính sách kích cầu đầu tư và tiêu dùng. Nghiên cứu của Viện Nghiên cứu

Quản lý kinh tế Trung ương cho thấy việc theo dõi đầu tư trên địa bàn của một cấp chính quyền địa phương chủ yếu tập trung vào nguồn vốn ngân sách do cấp chính quyền đó quản lý. Đối với các nguồn vốn ngoài khu vực nhà nước, đặc biệt là vốn khu vực tư nhân trong nước đầu tư trên địa bàn là rất khó theo dõi, nắm bắt. Nhưng cũng phải thừa nhận rằng hệ số ICOR ở Việt Nam tương đối cao (xem Bảng 1), thể hiện tăng trưởng kinh tế còn phụ thuộc nhiều vào vốn đầu tư; trong khi phần đóng góp của các nhân tố khác (lao động, công nghệ, tài nguyên,...) đối với tăng trưởng còn thấp.

Đầu tư từ ngân sách nhà nước trong thời gian qua cũng chưa thật sự tập trung, còn dàn trải, với công tác quy hoạch còn nhiều yếu kém, dẫn đến hiệu quả đầu tư chưa đạt được kết quả như mong muốn. Mặt khác, đầu tư tư nhân vẫn chưa tạo ra nhiều giá trị gia tăng, chủ yếu là thực hiện hợp đồng gia công, với tính cạnh tranh sản phẩm còn thấp...

Bảng 1: ICOR của kinh tế Việt Nam giai đoạn 1995-2010

Năm	Tốc độ tăng GDP (%)	Tỷ lệ vốn đầu tư toàn xã hội/ GDP (%)	ICOR
1995	9,54	31,7	3,35
1996	9,34	32,1	3,39
1997	8,15	34,6	3,94
1998	5,76	32,4	5,99
1999	4,77	32,8	6,80
2000	6,79	34,2	4,83
2001	6,89	35,4	4,96
2002	7,08	37,4	5,00
2003	7,34	39,0	5,09
2004	7,79	40,7	5,01
2005	8,44	40,9	4,82

2006	8,23	41,5	4,97
2007	8,46	46,5	4,91
2008	6,31	41,5	7,37
2009	5,32	42,7	7,80
2010	6,78	41,9	6,30

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Hiệu quả đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước ngày càng giảm. Hệ số tương quan giữa tăng trưởng đầu tư và tăng trưởng giá trị tăng thêm (GTTT) trong khu vực Nhà nước trong thời kỳ 2001-2010 là 1,6 lần, trong đó giai đoạn 2006-2010 là 1,9 lần, cao hơn so với giai đoạn 2001-2005 (1,5 lần), cho thấy mức tăng đầu tư để đạt được 1% tăng trưởng GTTT của khu vực này giai đoạn sau cao hơn giai đoạn trước, nếu không xét đến các yếu tố khác. Như vậy, điều gì đảm bảo cho khu vực kinh tế nhà nước đảm nhận vai trò chủ đạo của nền kinh tế?

Tăng trưởng của khu vực tư nhân phụ thuộc rất nhiều vào đầu tư. Vốn đóng góp cho tăng trưởng GDP của khu vực tư nhân trong nước là lớn nhất (so với khu vực kinh tế nhà nước và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài). Đóng góp của vốn vào tăng trưởng của khu vực tư nhân giai đoạn 2000-2009 là 68,8% (của khu vực nhà nước là 64,3%, của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài là 43,9%). Điều này cho thấy khu vực kinh tế này phụ thuộc nhiều nhất vào vốn. Tuy nhiên, trên thực tế, khu vực này lại là khu vực đã và đang đầu tư thấp nhất vào nền kinh tế. Đây thực sự là một bất cập. Vì vậy, để tiếp tục tăng trưởng, khu vực này cần rất nhiều vốn. Nếu tình hình tiếp tục diễn biến như những năm 2001-2010 thì vấn đề đặt ra là nguồn vốn đầu tư sẽ dựa vào nguồn nào? Hay nói khác đi, khu vực tư nhân trong nước rất khó có thể trở thành động lực cho nền kinh tế.

Đầu tư của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài tạo ra năng suất lao động giảm dần. Trong giai đoạn 2001-2010, lao động đóng

vai trò rất lớn trong tăng trưởng GDP của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài. Năng suất lao động của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài giảm từ trên 90.805 nghìn đồng/năm (năm 2001, giá so sánh 1994) xuống còn trên 43.409 nghìn đồng/năm (năm 2010, giá so sánh năm 1994), tức giảm trên một nửa trong khi năng suất lao động của khu vực nhà nước và tư nhân trong nước đều tăng gấp rưỡi trong cùng giai đoạn. Tuy nhiên, đóng góp của năng suất nhân tố tổng hợp (TFP) lại hoàn toàn ngược lại. TFP luôn có đóng góp âm vào tăng trưởng giá trị gia tăng của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài. Như vậy, có thể thấy, đầu tư nước ngoài tuy có những đóng góp, nhưng chưa được như kỳ vọng. Đây là điều cần suy nghĩ nếu Việt Nam muốn dựa vào khu vực đầu tư nước ngoài để tiếp thu yếu tố vốn và công nghệ.

1.3.2 Nguyên nhân

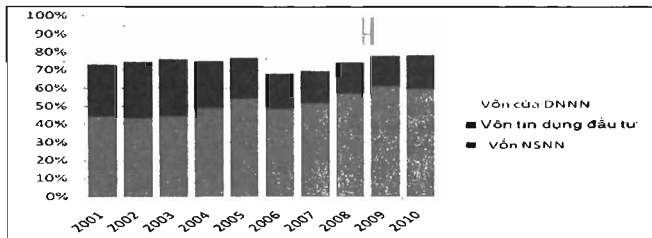
Nguyên nhân của các vấn đề yếu kém, bất cập liên quan đến đầu tư có thể có nhiều cách tiếp cận, phân tích, đánh giá. Tuy nhiên, có thể thấy các nguyên nhân nội tại của các cân đối lớn ở Việt Nam đã ảnh hưởng không nhỏ đến các vấn đề đầu tư.

Thứ nhất, việc điều hành các cân đối lớn chưa chủ động, thể hiện ở việc: (1) mất cân đối lớn giữa tiết kiệm và đầu tư (S-I): tích lũy chỉ dưới 30% GDP, trong khi đầu tư chiếm trên 40% GDP gây ra tình trạng vay nợ cả của khu vực Nhà nước và tư nhân khá nặng nề. Vì vậy, việc mở rộng đầu tư chỉ có thể dựa trên tăng tiết kiệm. Trong khi đó, mức độ tiết kiệm của Chính phủ gần như đã tới hạn.

trong chính sách thu hút đầu tư, trong đó có Luật Doanh nghiệp (2000). Tuy nhiên, trong giai đoạn 2006 - 2010, đầu tư của khu vực kinh tế ngoài nhà nước có mức tăng thấp hơn giai đoạn trước đó, trung bình đạt 10,84%/năm; thậm chí năm 2008 đầu tư của khu vực kinh tế này đạt tăng trưởng âm (-3,45%).

(iii) Tốc độ tăng đầu tư của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài có diễn biến theo sát với môi trường đầu tư của Việt Nam và môi trường đầu tư của nền kinh tế thế giới. Giai đoạn 2001-2005, đầu tư của khu vực này tăng đáng kể, đạt trung bình 11,71%/năm. Đặc biệt, giai đoạn 2006-2010, tốc độ tăng đầu tư của khu vực này cao chưa từng có, đạt trung bình 35,74%/năm.

Hình 3: Cơ cấu vốn đầu tư nhà nước giai đoạn 2001-2010



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Quy mô tổng tín dụng cho nền kinh tế đã tăng từ mức tương đương gần 66% GDP năm 2006 lên gần 125% GDP năm 2010. Tỷ trọng tín dụng của các ngân hàng thương mại cổ phần (NHTMCP) trong tổng tín dụng đã tăng mạnh từ 31,6% năm 2006 lên khoảng 50% năm 2010 cùng với việc tăng mạnh số lượng cũng như qui mô vốn điều lệ của các NHTMCP Việt Nam giai đoạn 2006-2010. Trong giai đoạn 1995-2010, tỷ trọng tín dụng cho khu vực DNNN đã giảm rất mạnh và liên tục, từ gần 60% tổng tín dụng năm 1995 xuống còn khoảng 30% giai đoạn 2006-2010, chủ yếu do tác động của quá trình cải cách DNNN và sự “bùng nổ” về số lượng cũng như hoạt động ngoài sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp ngoài nhà nước.

Đầu tư theo vùng cũng diễn biến khác nhau. Trong giai đoạn 2001-2010, Nhà nước đã có sự ưu tiên, khuyến khích đầu tư phát triển các vùng khó khăn, đồng thời, vẫn quan tâm đầu tư vào các vùng kinh tế trọng điểm, vùng có điều kiện phát triển thuận lợi để phát huy những lợi

thế so sánh, tạo động lực và sức lan tỏa, lôi kéo và tạo điều kiện cho các vùng đều phát triển. Bên cạnh đó, Nhà nước đã ban hành, hoàn thiện nhiều cơ chế, chính sách để thu hút đầu tư của tư nhân trong nước và đầu tư trực tiếp nước ngoài vào các vùng kinh tế. Nhờ đẩy mạnh đầu tư, các vùng tiếp tục phát triển khá đa dạng, với quy mô và tiềm lực kinh tế ngày càng tăng lên, cả ở thành thị và nông thôn, vùng đồng bằng, vùng trung du, miền núi, vùng biên, ven biển và hải đảo. Kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội trong từng vùng đã có sự cải thiện nhờ đẩy mạnh các hoạt động đầu tư phát triển. Mặc dù đạt tốc độ tăng trưởng khá đồng đều, tuy vậy, mức đóng góp vào tăng trưởng cả nước của mỗi vùng vẫn còn khác biệt lớn.

1.3. Những bất cập, yếu kém trong đầu tư

1.3.1 Những bất cập, yếu kém

Hiện có nhiều vấn đề, bất cập khác nhau trong đầu tư ở Việt Nam theo các cách nhìn nhận khác nhau.

Thứ nhất, nếu xét trên quy mô kinh tế, dân số và diện tích lãnh thổ, Việt Nam đầu tư quá mức, quá dàn trải. Hiện Việt Nam có tới 100 cảng biển, 22 sân bay, trong đó có 8 sân bay quốc tế. Trong khi đó, Nhật Bản, với quy mô GDP tương đương 5.500 tỷ USD, song chỉ có 5 sân bay quốc tế; Hoa Kỳ với GDP là 14.500 tỷ USD cũng chỉ có khoảng ba chục cảng quốc tế lớn. Về cơ sở hạ tầng công nghiệp, cả nước có 18 khu kinh tế ven biển, 267 khu công nghiệp, 918 cụm công nghiệp, 28 khu kinh tế cửa khẩu, rất nhiều dự án cơ sở hạ tầng xã hội, rất nhiều chương trình mục tiêu... Về năng lực doanh nghiệp thực hiện đầu tư, Việt Nam hiện có 12 tập đoàn kinh tế nhà nước; 6000 doanh nghiệp nhà nước... 500 nghìn doanh nghiệp ngoài quốc doanh. Tổng mức nhu cầu đầu tư của Việt Nam nếu tính gộp sẽ nhiều hơn khả năng đầu tư thực.

Thứ hai, cơ cấu đầu tư không phù hợp; trong đó, cơ cấu đầu tư theo thành phần kinh tế, theo ngành, theo vùng chưa hợp lý, không tạo được sự phối hợp đồng bộ; vẫn chưa chủ động việc thu hút vốn của các thành phần ngoài nhà nước vào ngành cụ thể. Các khu công nghiệp, nơi có thể chủ động nhất trong thu hút vốn thì việc phê duyệt đầu tư rất chặt.

Bên cạnh đó, cơ cấu đầu tư theo ngành, vùng cũng không hợp lý. Đầu tư theo ngành, do sức ép về tính lấp đầy diện tích, nên vẫn chưa thật sự chủ động thu hút vốn đầu tư theo ngành mà vẫn chủ yếu phụ thuộc vào các nhà đầu tư. Vốn đầu tư theo vùng hiện vẫn hoàn toàn phụ thuộc vào sự thu hút của chính quyền cấp tỉnh, hầu như không điều phối được nên vẫn còn chủ yếu mang tính tự phát. Công tác quản lý đầu tư theo địa bàn lãnh thổ hiện nay chỉ chủ yếu dựa trên địa bàn hành chính (tỉnh, huyện, xã), chưa có cơ chế theo dõi và đánh giá theo vùng. Một số Ban chỉ đạo vùng có được thành lập nhưng chức năng quản lý đầu tư của các Ban Chỉ đạo này không rõ rệt. Đồng thời, có một số vùng kinh tế trọng điểm được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt nhưng không có bộ máy quản lý đầu tư vùng nên chưa phát huy được tính năng của vùng. Vì vậy, trong ba

loại phân tổ quản lý đầu tư theo thành phần, theo ngành và theo vùng thì quản lý đầu tư theo vùng là "mờ nhạt" hơn cả.

Thứ ba, quy trình đầu tư còn nhiều bất cập. Chỉ tính riêng nhu cầu đầu tư cơ hạ tầng được tổng hợp từ các bộ, ngành, địa phương trong giai đoạn 2011-2020 thì tổng nhu cầu đầu tư lên tới khoảng 360-380 tỷ USD, trong khi năng lực về vốn của Việt Nam chỉ khoảng 120-130 tỷ USD. Như vậy, nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng đã lớn gấp 3 lần khả năng cung ứng vốn đầu tư. Hệ quả là, tất cả mọi công trình đều thiếu vốn, đầu tư kéo dài; công tác theo dõi, giám sát đầu tư không sát sao. Việc giám sát đầu tư đã được điều chỉnh bởi Nghị định số 113/2009/NĐ-CP ngày 15/12/2009 của Chính phủ ban hành về giám sát và đánh giá đầu tư nhằm hạn chế tình trạng các dự án đầu tư, đặc biệt là từ nguồn vốn ngân sách Nhà nước bị sử dụng không hiệu quả, lãng phí, gây thất thoát. Tuy nhiên, các báo cáo bán niên của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về giám sát đầu tư thường chỉ rõ rằng kỷ luật báo cáo của các đơn vị báo cáo không đầy đủ. Nếu có giám sát được cũng chỉ tập trung vào nguồn vốn có nguồn gốc ngân sách. Việc vận hành, duy tu bảo dưỡng công trình không tương hợp với đầu tư, nhất là đối với các công trình đầu tư cơ sở hạ tầng từ nguồn vốn ngân sách nhà nước. Các công trình hạ tầng đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước hiện nay rất khó khăn về nguồn vốn duy tu - bảo dưỡng. Bản thân các công trình hạ tầng cơ sở dùng vốn đầu tư nhà nước khi bỏ trị vốn đã rất khó khăn nên nguồn vốn duy tu bảo dưỡng càng gặp nhiều hạn chế. Bên cạnh đó, nhiều công trình nằm trong các chương trình mục tiêu sau khi đưa vào sử dụng, bàn giao cho chính quyền địa phương sở tại duy tu bảo dưỡng càng gặp phải khó khăn về nguồn vốn (cho duy tu, bảo dưỡng) do ngân sách địa phương hạn chế. Vì vậy, rất nhiều công trình hạ tầng xuống cấp nhưng không bố trí được nguồn vốn duy tu bảo dưỡng cần thiết nên càng giảm chất lượng. Thực tế này đã tồn tại nhiều năm, tuy nhiên, vẫn chưa được khắc phục.

Thứ tư, hiệu quả đầu tư không đạt như mong muốn. Việc sử dụng chỉ số ICOR để đánh giá hiệu quả đầu tư chỉ mang tính chất tương đối, vì vậy chỉ nên áp dụng chỉ số này trong các giai đoạn nền kinh tế không có những biến động lớn, nhất là khi chịu các tác động của bên ngoài. ICOR trong các năm 1998-1999 và 2008-2009 là tương đối cao so với các năm khác. Lý do một phần là do tốc độ tăng trưởng trong những năm này giảm mạnh. Tốc độ tăng trưởng năm 1998, 1999 giảm mạnh so với những năm trước đó do chịu ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á năm 1997. Tốc độ tăng trưởng năm 2008, 2009 giảm so với những năm trước đó do chịu ảnh hưởng của lạm phát cao trong năm 2008 và khủng hoảng tài chính, suy thoái kinh tế toàn cầu năm 2009. Tốc độ tăng trưởng kinh tế giảm dẫn đến mẫu số của công thức tính ICOR giảm. Trong khi đó, tỷ lệ đầu tư trên GDP tăng lên do Chính phủ phải thực hiện chính sách kích cầu đầu tư và tiêu dùng. Nghiên cứu của Viện Nghiên cứu

Quản lý kinh tế Trung ương cho thấy việc theo dõi đầu tư trên địa bàn của một cấp chính quyền địa phương chủ yếu tập trung vào nguồn vốn ngân sách do cấp chính quyền đó quản lý. Đối với các nguồn vốn ngoài khu vực nhà nước, đặc biệt là vốn khu vực tư nhân trong nước đầu tư trên địa bàn là rất khó theo dõi, nắm bắt. Nhưng cũng phải thừa nhận rằng hệ số ICOR ở Việt Nam tương đối cao (xem Bảng 1), thể hiện tăng trưởng kinh tế còn phụ thuộc nhiều vào vốn đầu tư; trong khi phần đóng góp của các nhân tố khác (lao động, công nghệ, tài nguyên,...) đối với tăng trưởng còn thấp.

Đầu tư từ ngân sách nhà nước trong thời gian qua cũng chưa thật sự tập trung, còn dàn trải, với công tác quy hoạch còn nhiều yếu kém, dẫn đến hiệu quả đầu tư chưa đạt được kết quả như mong muốn. Mặt khác, đầu tư tư nhân vẫn chưa tạo ra nhiều giá trị gia tăng, chủ yếu là thực hiện hợp đồng gia công, với tính cạnh tranh sản phẩm còn thấp...

Bảng 1: ICOR của kinh tế Việt Nam giai đoạn 1995-2010

Năm	Tốc độ tăng GDP (%)	Tỷ lệ vốn đầu tư toàn xã hội/ GDP (%)	ICOR
1995	9,54	31,7	3,35
1996	9,34	32,1	3,39
1997	8,15	34,6	3,94
1998	5,76	32,4	5,99
1999	4,77	32,8	6,80
2000	6,79	34,2	4,83
2001	6,89	35,4	4,96
2002	7,08	37,4	5,00
2003	7,34	39,0	5,09
2004	7,79	40,7	5,01
2005	8,44	40,9	4,82

2006	8,23	41,5	4,97
2007	8,46	46,5	4,91
2008	6,31	41,5	7,37
2009	5,32	42,7	7,80
2010	6,78	41,9	6,30

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Hiệu quả đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước ngày càng giảm. Hệ số tương quan giữa tăng trưởng đầu tư và tăng trưởng giá trị tăng thêm (GTTT) trong khu vực Nhà nước trong thời kỳ 2001-2010 là 1,6 lần, trong đó giai đoạn 2006-2010 là 1,9 lần, cao hơn so với giai đoạn 2001-2005 (1,5 lần), cho thấy mức tăng đầu tư để đạt được 1% tăng trưởng GTTT của khu vực này giai đoạn sau cao hơn giai đoạn trước, nếu không xét đến các yếu tố khác. Như vậy, điều gì đảm bảo cho khu vực kinh tế nhà nước đảm nhận vai trò chủ đạo của nền kinh tế?

Tăng trưởng của khu vực tư nhân phụ thuộc rất nhiều vào đầu tư. Vốn đóng góp cho tăng trưởng GDP của khu vực tư nhân trong nước là lớn nhất (so với khu vực kinh tế nhà nước và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài). Đóng góp của vốn vào tăng trưởng của khu vực tư nhân giai đoạn 2000-2009 là 68,8% (của khu vực nhà nước là 64,3%, của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài là 43,9%). Điều này cho thấy khu vực kinh tế này phụ thuộc nhiều nhất vào vốn. Tuy nhiên, trên thực tế, khu vực này lại là khu vực đã và đang đầu tư thấp nhất vào nền kinh tế. Đây thực sự là một bất cập. Vì vậy, để tiếp tục tăng trưởng, khu vực này cần rất nhiều vốn. Nếu tình hình tiếp tục diễn biến như những năm 2001-2010 thì vấn đề đặt ra là nguồn vốn đầu tư sẽ dựa vào nguồn nào? Hay nói khác đi, khu vực tư nhân trong nước rất khó có thể trở thành động lực cho nền kinh tế.

Đầu tư của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài tạo ra năng suất lao động giảm dần. Trong giai đoạn 2001-2010, lao động đóng

vai trò rất lớn trong tăng trưởng GDP của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài. Năng suất lao động của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài giảm từ trên 90.805 nghìn đồng/năm (năm 2001, giá so sánh 1994) xuống còn trên 43.409 nghìn đồng/năm (năm 2010, giá so sánh năm 1994), tức giảm trên một nửa trong khi năng suất lao động của khu vực nhà nước và tư nhân trong nước đều tăng gấp rưỡi trong cùng giai đoạn. Tuy nhiên, đóng góp của năng suất nhân tố tổng hợp (TFP) lại hoàn toàn ngược lại. TFP luôn có đóng góp âm vào tăng trưởng giá trị gia tăng của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài. Như vậy, có thể thấy, đầu tư nước ngoài tuy có những đóng góp, nhưng chưa được như kỳ vọng. Đây là điều cần suy nghĩ nếu Việt Nam muốn dựa vào khu vực đầu tư nước ngoài để tiếp thu yếu tố vốn và công nghệ.

1.3.2 Nguyên nhân

Nguyên nhân của các vấn đề yếu kém, bất cập liên quan đến đầu tư có thể có nhiều cách tiếp cận, phân tích, đánh giá. Tuy nhiên, có thể thấy các nguyên nhân nội tại của các cân đối lớn ở Việt Nam đã ảnh hưởng không nhỏ đến các vấn đề đầu tư.

Thứ nhất, việc điều hành các cân đối lớn chưa chủ động, thể hiện ở việc: (1) mất cân đối lớn giữa tiết kiệm và đầu tư (S-I): tích lũy chỉ dưới 30% GDP, trong khi đầu tư chiếm trên 40% GDP gây ra tình trạng vay nợ cả của khu vực Nhà nước và tư nhân khá nặng nề. Vì vậy, việc mở rộng đầu tư chỉ có thể dựa trên tăng tiết kiệm. Trong khi đó, mức độ tiết kiệm của Chính phủ gần như đã tới hạn.

Do đó, đặt ra cho các bên hữu quan giải bài toán tăng tiết kiệm tự nhiên thông qua giảm thu ngân sách hay giảm tiêu dùng dân cư? (2) cân đối thu chi ngân sách thâm hụt lớn. Việc tiếp tục tăng thu ngân sách để bù chi là không thể tiếp tục mở rộng. Đồng thời, với mức bội chi ngân sách không quá 5% GDP thì mức đầu tư là không thể mở rộng được hơn nữa. Đặc biệt là đầu tư công chỉ được hạn chế trong mức độ cho phép. Với tổng mức nợ công hiện nay là tương đương 55% GDP thì việc mở rộng đầu tư công thông qua vay nợ là không thể tiếp tục; (3) cân đối xuất - nhập khẩu bị thâm hụt cao, với mức nhập siêu quá lớn. Hơn nữa, quy mô nhập siêu từ mọi nguồn đã tăng lên hơn 10% GDP. Để đẩy mạnh xuất khẩu, phải tăng nhập khẩu nguyên vật liệu đầu vào, gây mất cân đối trong nền kinh tế. Tuy nhiên, thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài vẫn đang là kênh trọng tâm để thu hút công nghệ cao và các yếu tố về quản lý...

Thứ hai, mong muốn quá lớn trong khi nguồn lực có hạn. Do nhiều lý do, việc tăng cường đầu tư những năm qua (đặc biệt từ 2006) đã trở thành một bất cập trong nền kinh tế. Một vài năm gần đây, mức đầu tư đã ở mức trên 40% GDP. Đầu tư công, nhất là vào cơ sở hạ tầng với lượng vốn lớn dẫn đến thâm hụt ngân sách tăng cao. Mặt khác, năng lực của nền kinh tế không đáp ứng được yêu cầu đầu tư. Điều này dẫn đến tình trạng các công trình thường bị kéo dài, gây lãng phí và làm giảm sức cạnh tranh của nền kinh tế. Bên cạnh đó, do hiệu quả thấp của các dự án nên nguồn vốn đầu tư đã ít lại không được phát huy. Đặc biệt, trong lĩnh vực đầu tư cơ sở hạ tầng, những năm qua có nhiều bất cập. Nhu cầu đầu tư, quyết định đầu tư quá lớn, trong khi nguồn vốn chỉ đáp ứng được không quá 35%. Vì vậy, các công trình hạ tầng, mặc dù rất cần thiết, song không được hoàn thành đúng tiến độ. Điều này đã trực tiếp và gián tiếp làm cho hiệu quả đầu tư càng ngày càng thấp.

Thứ ba, quy hoạch, đặc biệt là quy hoạch đầu tư không phát huy được tính vùng. Hiện nay, việc quy hoạch được tiến hành theo địa

giới hành chính cấp tỉnh, huyện, xã và có cả quy hoạch vùng. Tuy nhiên, trong quy hoạch vùng chưa có yếu tố tạo vùng, chưa có cơ quan quản lý vùng nên chưa có hiệu năng về tính vùng; nếu có những vấn đề liên quan đến vùng thì không có chế tài. Hơn nữa, vì hiện nay các tiêu chí đánh giá chỉ dựa trên cấp hành chính nên các vấn đề liên quan đến tính gần như được khép kín trong các đơn vị tính. Điều này dẫn đến bất cập về tính khép kín trong đầu tư, trong các danh mục đầu tư của mỗi tỉnh. Hệ quả là, các tỉnh có danh mục đầu tư và sản phẩm đầu tư tương tự nhau. Điều này làm cho quy mô kinh tế bị bó hẹp trong quy mô tỉnh, hiệu quả đầu tư giảm sút, tính cạnh tranh tổng thể của nền kinh tế suy giảm.

Thứ tư, việc phân cấp đầu tư không phù hợp năng lực. Cơ chế phân cấp quản lý đầu tư hiện đang tồn tại một số bất cập do:

(i) Làm triệt tiêu những tỉnh có đặc thù. Hiện nay, các cơ chế phân cấp dựa trên địa giới hành chính cấp tỉnh. Nó cho phép các tỉnh khác nhau được cơ chế quản lý đầu tư như nhau. Điều này rất bất cập khi giữa các địa phương khả năng quản lý đầu tư của đội ngũ cán bộ cũng như tiềm lực tài chính là khác nhau;

(ii) Đang triệt tiêu yếu tố vùng của các địa phương có yếu tố tạo vùng. Phân cấp hiện tại dựa trên địa giới hành chính (tỉnh, huyện, xã). Những địa bàn nằm ngoài mặc nhiên được coi là không có quan hệ trong việc quy hoạch hay điều hành kinh tế của địa phương. Điều này đã loại trừ các yếu tố tạo vùng;

(iii) Việc phân cấp những vấn đề có tính chiến lược cũng được giao về cho địa phương trong khi việc tuân thủ chiến lược tổng thể chưa được đưa vào trong các quyết định chiến lược tại các địa phương. Việc quyết định đầu tư sân bay, bến cảng biển cũng được đưa về cho địa phương quyết định đã làm cho tính chiến lược của các hạng mục này không được tuân thủ. Hơn nữa, việc phối hợp tổng thể trong việc xác định tiêu chí để ra quyết định cũng chưa có nên không có tiêu chí làm chuẩn;

(iv) Chưa thống nhất ở phạm vi các cơ quan địa phương. Phân cấp mới tập trung ở mức Trung ương – Địa phương; chưa cụ thể cấp Tỉnh - Huyện và Huyện – Xã. Mỗi một tỉnh có một quyết định phân cấp riêng biệt của mình. Tuy có tham khảo giữa các địa phương với nhau, nhưng phân cấp cũng khác nhau. Do đó, có thể nói, hiện chưa có một chuẩn mực trong việc phân cấp của các cơ quan địa phương, các cấp chính quyền địa phương.

(v) Làm nảy sinh nhiều bất cập, trước hết về quản lý của chủ đầu tư. Do phân cấp nên một số cơ quan sự nghiệp khi được đầu tư sẽ trở thành chủ đầu tư. Chẳng hạn, một khi các trường học, bệnh viện, ban giám đốc các đơn vị này trở thành chủ đầu tư, do nhiều yếu tố, sẽ không phù hợp với nhiệm vụ. Bên cạnh đó, công trình đầu tư về cấp huyện, cấp xã cần phải tiến hành các thủ tục đầu thầu, mua sắm... thường kéo dài do các cơ quan tư vấn lẫn các công ty tham gia thầu ở cấp huyện, xã không đáp ứng được các yêu cầu.

2. Tái cơ cấu đầu tư trong tiến trình tái cơ cấu kinh tế

2.1. Sự mệnh của tái cơ cấu đầu tư trong tiến trình tái cơ cấu kinh tế 2011-2020

Tái cơ cấu nền kinh tế là một phạm trù được đề cập trong những sách kinh điển cũng như hiện đại. Tái cơ cấu nền kinh tế thực chất là điều chỉnh cơ cấu kinh tế trong bối cảnh các điều kiện trong nước và quốc tế không còn như trước nữa. Đặc biệt, tái cơ cấu kinh tế còn bao hàm việc điều chỉnh cơ cấu kinh tế theo hướng tăng cường chất lượng tăng trưởng để sử dụng hiệu quả nhất các nguồn lực, từ đó, tác động tới việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

Tái cơ cấu kinh tế, cho dù còn có nhiều quan điểm và nhận định khác nhau về nội hàm, song về cơ bản, có 5 nội dung cơ bản: (i) tái cơ cấu đầu tư (do có vai trò đặc biệt quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế); (ii) tái cơ cấu hệ thống tài chính - tiền tệ, trong đó đặc biệt là tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại và tổ chức tín dụng; (iii) tái cơ cấu hệ thống doanh nghiệp, trong đó đặc biệt

là tái cơ cấu hệ thống doanh nghiệp nhà nước; (iv) tái cơ cấu hệ thống thị trường, trong đó đặc biệt là hệ thống thị trường đất đai - bất động sản; và (v) tái cơ cấu các thể chế phân bổ nguồn lực, đặc biệt là các nguồn tài nguyên thiên nhiên để phát triển kinh tế.

Tái cơ cấu đầu tư là một trong những nội dung căn bản của tái cơ cấu nền kinh tế. Điều này có thể có sự đồng thuận cao. Đầu tư là nguồn gốc của tăng trưởng kinh tế. Tăng trưởng tất yếu kéo theo chuyển dịch cơ cấu. Trong những trường hợp chuyển dịch cơ cấu có chủ đích, việc tái cơ cấu đầu tư là tất yếu. Đối với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, việc tái cơ cấu đầu tư sẽ thực sự có hiệu ứng nếu bắt đầu từ tái cơ cấu đầu tư công.

Tái cơ cấu đầu tư công được hàm ý hướng đầu tư công trở thành công cụ điều chỉnh định hướng kinh tế, là vốn môi cho nền kinh tế, từ đó, dẫn dắt, định hướng các nguồn đầu tư nước ngoài và tư nhân trong nước để tác động tới chuyển dịch cơ cấu kinh tế nhằm tái cơ cấu nền kinh tế. Hiện nay, có sự thống nhất cao trong việc đầu tư công sẽ dần chi đóng góp vai trò định hướng và chỉ đạo những lĩnh vực các thành phần kinh tế khác không làm.

2.2. Kiến nghị giải pháp tái cơ cấu đầu tư trong tiến trình tái cơ cấu nền kinh tế 2012-2020

Trong thời gian tới, cần điều chỉnh giảm tổng đầu tư toàn xã hội từ mức trên 40% năm 2011 xuống dưới 35% GDP và nhất là giảm mạnh đầu tư công xuống dưới 1/3 tổng đầu tư toàn xã hội... Rà soát, cắt giảm các khoản đầu tư công, căn cứ vào các quy hoạch và tạo cần đối ngay trong kế hoạch, có tính khả thi về cân đối chi tiêu tài chính trung hạn. Kiểm soát chặt chẽ nợ nước ngoài, nợ chính phủ, nhất là các khoản nợ chưa được kiểm soát kỹ của khu vực tư nhân và chính quyền các địa phương, các DNNN tự vay tự trả nhưng lại thiếu khả năng chi trả. Tái cơ cấu đầu tư phải bao gồm cả việc cơ cấu lại các công trình, dự án đã đầu tư không phù hợp để lại hậu quả xấu (bao gồm cả mất ổn định kinh tế vĩ mô,

lạm phát cao...) và ngăn ngừa việc tiếp tục sản sinh ra những danh mục đầu tư “ba không” (không rõ mục đích, đầu tư để làm gì và cho ai; không cân đối được nguồn lực, gây chậm trễ việc đưa dự án, công trình vào sử dụng làm triệt tiêu hiệu quả; không xác định được phân kỳ đầu tư phù hợp, gây lãng phí lớn nguồn lực của dân).

Xây dựng chương trình đầu tư công cộng (PIP) cho giai đoạn mới. Cho đến nay, Việt Nam đã xây dựng và triển khai thực hiện 3 chương trình đầu tư công cộng (PIP I cho giai đoạn 1996-2000; PIP II: 2001-2005 và PIP III: 2006-2010). Cần rút kinh nghiệm những thành công và thất bại của mỗi chương trình đầu tư công cộng nêu trên. Chương trình đầu tư công cộng mới phải được tính toán thật hoàn chỉnh, tính toán cân đối thành các chương trình, dự án, phân ra các ngành, vùng và các nguồn vốn bảo đảm thật cụ thể, chi tiết. Tổ chức triển khai thực hiện thật nghiêm túc, không nóng vội, không đặt ra mục tiêu tăng trưởng nhanh bằng mọi giá. Tăng cường triệt để kỷ cương trong sử dụng nguồn ngân sách, trái phiếu chính phủ, tín dụng nhà nước, chương trình mục tiêu và các nguồn vốn khác có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước.

Sửa đổi, bổ sung Nghị quyết về phân cấp quản lý kinh tế, trong đó có quản lý đầu tư (Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30-6-2004 của Chính phủ về phân cấp quản lý nhà nước) về phân cấp quản lý đầu tư theo nguyên tắc làm gì, bao giờ làm, làm ở đâu phải do Trung ương quyết định, còn việc ai làm, làm thế nào có thể phân cấp, Trung ương chỉ hướng dẫn. Tăng cường tối đa vai trò của các cấp chính quyền địa phương gắn liền với vai trò tập trung của chính quyền Trung ương (Chính phủ). Đồng thời, gắn trách nhiệm người ra quyết định đầu tư với kết quả dự án đầu tư.

Nghiên cứu ban hành Luật Đầu tư công. Thống nhất nguyên tắc, cấp nào cân đối được vốn đến đâu thì quyết định đầu tư đến đó. Các công trình hạ tầng được phê duyệt phải được bố trí nguồn duy tu, bảo dưỡng như là một bộ phận nguồn vốn đầu tư. Đặc biệt, ngân sách tập trung, vốn trái phiếu chỉ đầu tư những công trình có tính chất quốc gia và liên vùng. Kiên

quyết không ứng vốn ngân sách trong bố trí vốn đầu tư. Tăng cường vai trò tổng tham mưu trưởng trong ra quyết định đầu tư công của Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng như vai trò tổng tư lệnh trong điều phối, điều chuyển, phân bổ vốn đầu tư công các nguồn vốn đầu tư từ ngân sách và có nguồn gốc ngân sách.

Nghiên cứu ban hành Luật Đầu tư cơ sở hạ tầng. Thực hiện nguyên tắc chỉ quyết định đầu tư công trình hạ tầng nếu cân đối được vốn. Không tiếp tục quyết định đầu tư cũng như phê duyệt, khởi công các công trình hạ tầng mới trong những năm 2011-2013. Thực hiện cơ chế PPP; cơ chế dùng quỹ đất để tạo vốn phát triển kết cấu hạ tầng. Nếu cần, có thể sửa đổi Luật Ngân sách theo hướng cho phép một số công trình đặc thù được thực hiện cơ chế này. Trước mắt, thực hiện thí điểm cơ chế dùng quỹ đất hai bên hành lang công trình cơ sở hạ tầng để tạo vốn phát triển cơ sở hạ tầng.

Nghiên cứu ban hành Luật Quy hoạch. Thống nhất về mặt quản lý nhà nước về quy hoạch trong một đầu mối thống nhất. Trước hết là thống nhất ba quy hoạch: Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội¹, quy hoạch sử dụng đất (đang được điều chỉnh bởi Luật Đất đai), quy hoạch phát triển đô thị (đang được điều chỉnh bởi Luật Quy hoạch đô thị). Nếu cần thiết, thống nhất các văn bản pháp quy hiện hành về quy hoạch vào một Luật Quy hoạch thống nhất. Kiên trì thực hiện các quy hoạch đã được phê duyệt. Trước mắt, thực hiện thí điểm không điều chỉnh quy hoạch đã phê duyệt trong thời gian 3 năm từ khi phê duyệt quy hoạch.

Kết luận

Tái cơ cấu đầu tư thông qua điều chỉnh cơ cấu đầu tư bằng cả cơ chế, chính sách, điều hành nhằm hướng tới một cơ cấu đầu tư hợp lý, đạt tới hiệu quả đầu tư tổng thể nhằm tái cơ cấu nền kinh tế, tăng cường chất lượng

¹ Đang được điều chỉnh bởi Nghị định 92/2006/NĐ-CP của Chính phủ ngày 07 tháng 9 năm 2006 về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 04/2008/NĐ-CP ngày 11 tháng 1 năm 2008.

tăng trưởng, ổn định vĩ mô, nhất là kiềm chế lạm phát. Hạt nhân của tái cơ cấu đầu tư trong bối cảnh hiện tại là tái cơ cấu đầu tư công mà trọng tâm là điều chỉnh giảm tổng mức đầu tư của cả nền kinh tế, điều chỉnh tỷ lệ đầu tư công tương hợp với năng lực của ngân sách. Bên cạnh những điều chỉnh là việc siết chặt kỷ cương phân cấp, quy hoạch, phối hợp chính sách và đầu tư vùng để nguồn vốn đầu tư công đóng vai trò thực sự trong việc kích thích các nguồn vốn tư nhân và nước ngoài đồng thời tăng cường mối liên kết vùng cũng như cả nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Lê Xuân Bá (2011), “Một số vấn đề trong phân cấp trung ương – địa phương và hiệu quả đầu tư công ở Việt Nam” trong *Tái cơ cấu nền kinh tế Việt Nam – Bắt đầu từ đâu?*. Nhà xuất bản Thanh niên, Trang 131-160.

Lê Xuân Bá, Trần Kim Chung (2011), ‘Tái cơ cấu đầu tư trong tái cơ cấu kinh tế’, Hội thảo “Triển vọng kinh tế thế giới và chính sách ứng phó của Việt Nam”, Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia, Hà Nội.

Nguyễn Đức Thành, Đinh Tuấn Minh (2011), ‘Đổi mới thể chế, cơ chế và những giải pháp chấn chỉnh, hoàn thiện, tái cơ cấu lĩnh vực đầu tư công trong một vài năm tới’, Hội thảo “Đổi mới thể chế, cơ chế và những giải pháp chấn chỉnh, hoàn thiện, tái cơ cấu lĩnh vực đầu tư công trong một vài năm tới”, Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư – Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc, Việt Nam, Hà Nội.

Nguyễn Quang Thái (2011a), “Đổi mới thể chế, cơ chế và giải pháp tái cơ cấu đầu tư công”, Hội thảo “Đổi mới thể chế, cơ chế và những giải pháp chấn chỉnh, hoàn thiện, tái cơ cấu lĩnh vực đầu tư công trong một vài năm tới”, Viện Chiến lược

phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư – Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc, Việt Nam, Hà Nội.

Nguyễn Quang Thái (2011b), ‘Mấy vấn đề gắn mục tiêu kiềm chế lạm phát với ổn định kinh tế vĩ mô, cơ cấu lại nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng’, UNDP - Ủy ban Kinh tế của Quốc Hội – Viện KHXH Việt Nam, Hội thảo Thành phố Hồ Chí Minh 23.09.2011.

“Những vấn đề đặt ra trong phân cấp nhà nước về quản lý kinh tế - xã hội”, đăng tại <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Cai-cach-hanh-chinh/2011/11924/-Nhung-van-de-dat-ra-trong-phan-cap-nha-nuoc-ve-quan.aspx>.

Trần Kim Chung (2011), ‘Tổng quan kinh tế Việt Nam năm 2011 và triển vọng 2012 - Vấn đề đầu tư trực tiếp nước ngoài’, UNDP - Ủy ban Kinh tế của Quốc Hội – Viện KHXH Việt Nam. Hội thảo tại Thành phố Hồ Chí Minh ngày 23.09.2011.

‘Từ chuyện quy hoạch đến sự phân tán nguồn lực kinh tế’, đăng tại <http://tuanvietnam.vietnamnet.vn/2011-10-06-tu-chuyen-quy-hoach-den-su-phan-tan-nguon-luc-kinh-te>.

Vũ Đình Ánh (2011), ‘Cơ cấu nguồn vốn tối ưu cho tăng trưởng bền vững’, UNDP - Ủy ban Kinh tế của Quốc Hội – Viện KHXH Việt Nam, Hội thảo tại Thành phố Hồ Chí Minh 23.09.2011.

Vũ Tuấn Anh (2011), ‘Tình hình đầu tư công trong mười năm qua và giải pháp tái cơ cấu’. Hội thảo “Đổi mới thể chế, cơ chế và những giải pháp chấn chỉnh, hoàn thiện, tái cơ cấu lĩnh vực đầu tư công trong một vài năm tới” Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư – Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc, Việt Nam, Hà Nội.