



QUAN HỆ GIỮA ĐẦU TƯ CÔNG VÀ ĐẦU TƯ TƯ NHÂN TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ

TS. DINH TRỌNG THẮNG *

Đầu tư công có vai trò hết sức quan trọng trong phát triển kinh tế ở Việt Nam, không chỉ đóng góp trực tiếp vào GDP mà còn thúc đẩy đầu tư tư nhân phát triển thông qua các hệ thống cơ sở hạ tầng như điện, đường, trường, trạm... Ở Việt Nam, mặc dù thể chế đầu tư công trong những năm qua đã từng bước được hoàn thiện, công tác quản lý đầu tư công được tăng cường theo hướng công khai, minh bạch và hiệu quả, nhưng trong thực tế, công tác này vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế, vướng mắc cần có các giải pháp khắc phục.

Từ khóa: Đầu tư công, thể chế, đầu tư tư nhân, phát triển kinh tế

THE RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE INVESTMENTS IN ECONOMIC DEVELOPMENT

Dinh Trọng Thắng

Public investment plays a very important role in economic development in Vietnam, which not only contributes directly to GDP but also promotes private investment through infrastructure systems such as electricity, roads, schools and stations... In Vietnam, although public investment institutions have been gradually improved in the past years, public investment management has been strengthened towards publicity, transparency and efficiency, there are limitations and obstacles that need to be overcome.

Keywords: Public investment, institutional, private investment, economic development

Ngày nhận bài: 2/1/2019

Ngày hoàn thiện biên tập: 25/1/2019

Ngày duyệt đăng: 30/1/2019

Tình hình thực hiện cơ cấu lại đầu tư công

Quá trình cơ cấu lại tổng thể nền kinh tế được khởi đầu bằng việc siết chặt kỷ luật đầu tư công (ĐTC) tại Chỉ thị số 1792/CT-TTg 15/10/2011 của Thủ tướng Chính phủ. Trong bối cảnh phát triển kinh tế hiện nay, cơ cấu ĐTC tiếp tục được xác định là 1 trong 3 trọng tâm của Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016 -2020 của nước ta (Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 08/11/2016 của Quốc hội về Kế

hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020 và Nghị quyết số 27/NQ-CP ngày 21/2/2017 về Chương trình hành động của Chính phủ).

Kết quả thực hiện cơ cấu lại ĐTC giai đoạn 2015 - 2018 cho thấy, thể chế ĐTC từng bước được hoàn thiện thông qua các văn bản pháp luật quan trọng đã được ban hành như: Luật ĐTC, Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng. Qua đó, công tác quản lý ĐTC được tăng cường theo hướng công khai, minh bạch và bước đầu được cải thiện, tỷ trọng đầu tư nhà nước trong tổng đầu tư được kiểm soát; Tỷ lệ vốn đầu tư toàn xã hội so với GDP đã giảm từ 38,4% (giai đoạn 2007-2011) xuống 31,9% (giai đoạn 2012-2017).

Bên cạnh kết quả đã đạt được, thực tế cho thấy cơ cấu, chất lượng thể chế quản lý ĐTC vẫn còn tồn tại nhiều khó khăn, vướng mắc cần được tháo gỡ trong thời gian tới. So với thông lệ quốc tế, chất lượng thể chế quản lý ĐTC của Việt Nam vẫn còn khoảng cách, nhất là khâu lập, thẩm định, lựa chọn, sắp xếp thứ tự ưu tiên các dự án đầu tư. Việc lựa chọn dự án ĐTC hiện nay vẫn dựa nhiều vào các chỉ tiêu định tính, thiếu các tiêu chí mang tính định lượng để đánh giá, sắp xếp thứ tự ưu tiên lựa chọn dự án ĐTC. Thể chế quản lý và tổ chức thực hiện một số dự án giao thông theo hình thức PPP vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế nhưng chưa được nghiên cứu kỹ lưỡng, chưa xác định cụ thể nguyên nhân và giải pháp quyết chưa dứt điểm...

Tác động của cơ cấu lại đầu tư công đến đầu tư tư nhân giai đoạn 2015 -2018

Theo lý thuyết, cơ cấu lại ĐTC có thể tạo ra “ngoại ứng tích cực” cho khu vực tư nhân. Tuy nhiên, trong



thực tế, việc cơ cấu lại ĐTC đã có những tác động nhất định đến đầu tư tư nhân ở những khía cạnh cụ thể sau:

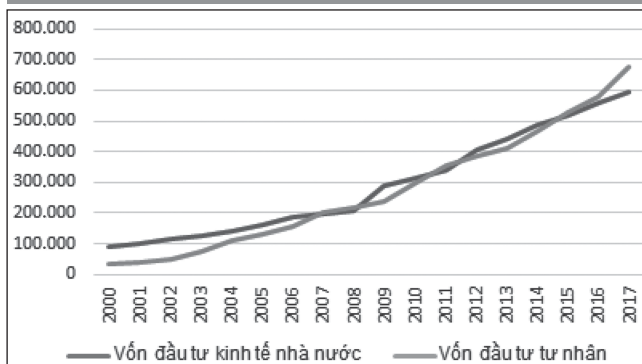
Thứ nhất, quy mô ĐTC và đầu tư của doanh nghiệp nhà nước (DNNN) giảm dần, tăng dư địa cho đầu tư tư nhân trong nước.

Khảo sát cho thấy, trước khi thực hiện Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016 -2020, đã có nhiều nghiên cứu thực nghiệm chứng minh vốn ĐTC vẫn còn “lấn át” vốn đầu tư của khu vực tư nhân, tức là ĐTC gia tăng khiến đầu tư tư nhân thu hẹp lại. Thực trạng ĐTC giai đoạn 2000-2014 cho thấy, tốc độ tăng trưởng của đầu tư công thường cao hơn tốc độ tăng trưởng của đầu tư tư nhân và giá trị tuyệt đối của ĐTC cũng lớn hơn giá trị tuyệt đối của đầu tư tư nhân. Cụ thể, mức tăng ĐTC hàng năm khá cao, có năm tăng tới 22,6% (2009); giá trị tuyệt đối cũng tăng đều qua các năm, từ mức 161,6 nghìn tỷ đồng (năm 2005) lên 316,3 nghìn tỷ đồng (năm 2010) và 600 nghìn tỷ đồng (năm 2017).

Tuy nhiên, sau khi Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016 -2020 được ban hành, với việc triển khai quyết liệt các biện pháp cơ cấu lại ĐTC đã phần nào kìm giữ tốc độ tăng trưởng quá nhanh của ĐTC và đầu tư của DNNN, qua đó, tạo ra dư địa cho đầu tư tư nhân phát triển. Từ năm 2015, giá trị của đầu tư tư nhân đã nganh bằng và lớn hơn giá trị đầu tư của Nhà nước (Hình 1). Năm 2017, giá trị đầu tư tư nhân đã lớn hơn giá trị đầu tư nhà nước khoảng 100 nghìn tỷ đồng. Tỷ trọng vốn đầu tư nhà nước trong tổng đầu tư xã hội năm 2016 và năm 2017 giảm xuống còn 37,5% và 35,7%, tiến sát mục tiêu đề ra đến năm 2020 (31-34%).

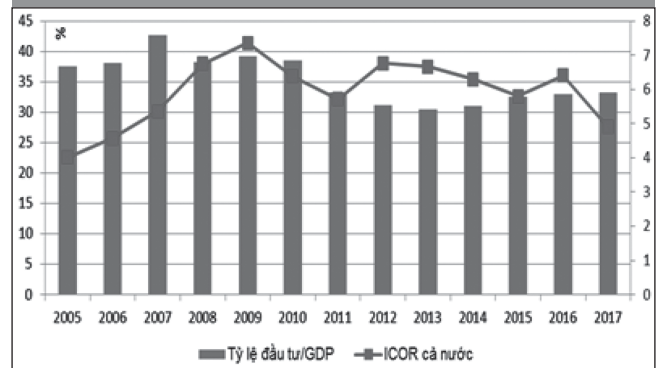
Số liệu nghiên cứu tác động của đầu tư đối với tăng trưởng kinh tế Việt Nam giai đoạn 2012-2017 của Tổng cục Thống kê cho thấy, ảnh hưởng của ĐTC đến tăng trưởng kinh tế là không lớn. Cụ thể, nếu tỷ lệ vốn đầu tư công so với GDP tăng 1% thì GDP tăng khoảng 0,10%, trong khi đó tăng 1% tỷ

HÌNH 1: SO SÁNH GIÁ TRỊ ĐẦU TƯ TƯ NHÂN VỚI ĐẦU TƯ CÔNG GIAI ĐOẠN 2000-2017 (tỷ đồng)



Nguồn: Tổng cục Thống kê

HÌNH 2: HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CÔNG GIAI ĐOẠN 2005 - 2017



Nguồn: Tổng cục Thống kê

lệ vốn đầu tư so với GDP từ khu vực DNNN làm tăng 0,37% GDP; từ khu vực DN ngoài nhà nước, hộ cá thể và hộ dân cư làm tăng 0,80%. Như vậy, chủ trương kìm giữ ĐTC, tạo dư địa cho đầu tư tư nhân phát triển hoàn toàn đúng đắn.

Thứ hai, cơ cấu ĐTC theo lĩnh vực mặc dù đã có những thay đổi bước đầu song vẫn còn nhiều bất cập, chưa phù hợp với thực tiễn phát triển của kinh tế tư nhân và đầu tư tư nhân.

Thống kê cho thấy, vốn ĐTC phần lớn được dành cho lĩnh vực phát triển kết cấu hạ tầng, gồm cả hạ tầng cứng (đường giao thông, sân bay, bến cảng, cấp thoát nước, điện, viễn thông...), lẫn hạ tầng mềm (y tế, giáo dục...). Được bổ sung nguồn vốn, nhiều công trình, dự án đầu tư kết cấu hạ tầng đã được triển khai, năng lực hệ thống kết cấu hạ tầng theo đó cũng được nâng lên đáng kể.

Tuy nhiên, cơ cấu lại trong thực tế chưa gắn với định hướng cơ cấu lại các ngành kinh tế và cơ cấu lại NSNN; chưa thật sự phù hợp với vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Trong cơ cấu đầu tư chung toàn xã hội, vốn đầu tư khu vực nhà nước còn chiếm tỷ lệ cao (trung bình giai đoạn 2011-2015 khoảng 39%) và giảm chậm trong những năm gần đây. Vẫn còn tình trạng ĐTC đầu tư vào cả những ngành mà khu vực tư nhân có thể đảm nhiệm. Trong một số ngành có khả năng khuyến khích xã hội hóa cao như: Giao thông, giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường, vốn đầu tư nhà nước vẫn chiếm tỷ lệ rất lớn trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Tỷ trọng vốn ĐTC trên tổng đầu tư cho các lĩnh vực tương ứng là giáo dục đào tạo (78,7%); y tế (67,2%); sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước, điều hòa không khí (74%); thông tin và truyền thông (63,5%); hoạt động chuyên môn và khoa học công nghệ (61,2%); nghệ thuật vui chơi và giải trí (71,7%). Chính vì tỷ trọng đầu tư công còn ở mức cao nên dư địa phát triển của đầu tư tư nhân trong những ngành này bị thu hẹp đáng kể.



BẢNG 1: ĐÁNH GIÁ SƠ BỘ KẾT QUẢ THỰC HIỆN CƠ CẤU LẠI ĐẦU TƯ CÔNG GIAI ĐOẠN 2015 -2018

TT	Mục tiêu 2020	Tình hình thực hiện	Khả năng hoàn thành đến năm 2020
Mục tiêu định lượng			
1	Tỷ trọng đầu tư nhà nước khoảng 31-34% tổng đầu tư xã hội	Tỷ lệ này giảm dần từ 40,4% năm 2013 xuống 37,5% năm 2016, khoảng 35,7% năm 2017	Khả năng hoàn thành
2	Tỷ lệ giải ngân vốn đầu tư công hàng năm trên 90%	- Tỷ lệ giải ngân năm 2017 đạt 86,8% - Để án cơ cấu lại ĐTC để ra nhiều biện pháp tạo thuận lợi cho việc giải ngân (Quyết định số 63/QĐ-TTg ngày 12/01/2018 của Thủ tướng Chính phủ)	Khả năng hoàn thành
3	Tỷ trọng vốn đầu tư nhà nước bình quân đạt khoảng 10-11% GDP	Tỷ lệ này giảm nhẹ từ 12,4% GDP (duy trì trong giai đoạn 2014-2016) xuống 11,9% GDP năm 2017	Hoàn thành
Mục tiêu định tính			
1	Nâng cao chất lượng thể chế quản lý đầu tư công đạt mức chất lượng tiếp cận ASEAN-04	Chất lượng thể chế quản lý ĐTC còn thấp so với thông lệ tốt của thế giới. Theo Khung đánh giá thể chế quản lý ĐTC của IMF, chất lượng thể chế quản lý ĐTC của Việt Nam chỉ đạt trung bình 0,7 điểm (trung bình là 1 điểm, cao nhất là 2 điểm); một số chỉ tiêu có điểm số thấp như chỉ tiêu về thẩm định dự án, lựa chọn dự án, tính thống nhất và toàn diện của ngân sách, và giám sát tài sản công	Khó hoàn thành
2	Thu hút tối đa và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực đầu tư phát triển, tập trung vào các ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế, các công trình, dự án trọng điểm, có sức lan tỏa rộng và tạo động lực phát triển kinh tế- xã hội của cả nước	- Trong giai đoạn 2011-2016, hệ số ICOR của khu vực kinh tế nhà nước bình quân đạt 9,7, chậm được cải thiện qua các năm (năm 2011 là 9,03, năm 2015 là 9,17, năm 2016 là 9,75), trong khi khu vực ngoài nhà nước đạt 5,24, khu vực có vốn đầu tư nước ngoài đạt 5,8. - Vẫn còn đơn vị giao vốn cho dự án không có trong Kế hoạch ĐTC trung hạn như: Bộ Giao thông Vận tải giao 4 dự án khởi công mới; Cà Mau giao 16 công trình; Vĩnh Long 16 dự án; Đồng Tháp 11 dự án; Bộ Công Thương 6 dự án	Khả năng hoàn thành
3	Tạo đột phá thu hút nguồn vốn tư nhân trong và ngoài nước theo hình thức hợp tác công tư (PPP)	- Pháp luật về hợp tác PPP còn nhiều hạn chế, chưa đầy đủ, thiếu rõ ràng, minh bạch và nhất quán. Luật về PPP vẫn đang trong quá trình đề xuất xây dựng. - Việc thực hiện các dự án PPP còn nhiều vướng mắc, năng lực của nhà đầu tư còn hạn chế (quy mô vốn chủ sở hữu đạt thấp, tính riêng dự án PPP trong lĩnh vực giao thông, vốn chủ sở hữu bình quân chỉ đạt từ 12-13% tổng vốn đầu tư của dự án)	Khó hoàn thành
4	Đảm bảo hài hòa giữa các vùng lãnh thổ	Theo Quyết định số 40/2015/QĐ-TTg ngày 14/9/2015 của Thủ tướng Chính phủ, phân bổ vốn vẫn dựa nhiều vào các tiêu chí đầu vào (quy mô dân số, diện tích...), chưa gắn với các chỉ tiêu kết quả sử dụng vốn và các mục tiêu cơ cấu lại kinh tế. Hiệu quả sử dụng vốn của nhiều địa phương còn thấp, số chỉ chuyển nguồn của hầu hết các địa phương đều lớn, có xu hướng tăng, đồng thời số kết dư ngân sách địa phương qua các năm còn lớn	Khả năng hoàn thành

Nguồn: Đánh giá sơ bộ của tác giả

Bên cạnh đó, cơ cấu đầu tư nội bộ ngành, lĩnh vực của ĐTC còn chưa hợp lý và chưa có sự gắn kết chặt chẽ giữa chi đầu tư và chi thường xuyên (đảm bảo trang thiết bị, vận hành, duy tu, bảo dưỡng), dẫn tới chưa tạo ra được hệ thống hạ tầng hiệu quả hỗ trợ đầu tư tư nhân. Điều này khiến cho hiệu quả đầu tư chưa có nhiều cải thiện, chỉ số ICOR của nền kinh tế dù đã giảm nhưng vẫn ở mức cao so với các nước trong khu vực. Đóng góp của năng suất các yếu tố tổng hợp vào tăng trưởng kinh tế còn hạn chế.

Thứ ba, sự kết hợp giữa ĐTC và đầu tư tư nhân thời gian qua còn chưa hiệu quả.

Hiện nay, các dự án đầu tư theo hình thức hợp tác công tư (PPP) chưa thu hút được vốn đầu tư nước

ngoài, phụ thuộc nhiều vào tín dụng ngân hàng. Thực tế phát triển này hoàn toàn không phù hợp với định hướng phát triển kết cấu hạ tầng, nhất là trong lĩnh vực giao thông và giảm chi phí kinh doanh cho DN. Theo Vụ Đối tác Công tư (Bộ Giao thông Vận tải), quy mô vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư trong các dự án giao thông đang vận hành khai thác chỉ chiếm trung bình 12,9% tổng mức đầu tư của dự án. Trong số 70 dự án PPP lĩnh vực giao thông, chỉ có 3 dự án đầu tư ngoài công trình giao thông đường bộ, với tổng quy mô vốn là 4.870 tỷ đồng. Vận tải hàng hóa và hành khách vẫn chủ yếu là đường bộ, các phương thức vận tải hiệu quả cao (đường sắt, đường thủy) chưa được quan tâm đúng mức. Tỷ

**BẢNG 2: ĐÓNG GÓP ĐIỂM % VÀO TĂNG TRƯỞNG GDP CỦA VỐN, LAO ĐỘNG VÀ TFP (điểm %)**

	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016	2017
GDP	6,9	6,32	5,91	6,21	6,81
Vốn	3,71	3,64	3,16	3,16	3,33
Lao động	1,68	1,64	0,96	0,53	0,48
TFP	1,51	1,04	1,79	2,52	3,00

Nguồn: Tổng cục Thống kê

trọng vận tải hàng hóa bằng đường bộ vẫn tiếp tục có xu hướng tăng lên, từ mức 65% (năm 2001) lên 73,3% (năm 2010) và đạt tới 77,5% (năm 2017).

Nâng cao hiệu quả đầu tư công và đầu tư tư nhân trong giai đoạn mới

Nhằm tăng cường kỷ luật tài chính - ngân sách; Cơ cấu lại NSNN theo hướng tăng dần tỷ trọng thu nội địa, tỷ trọng chi đầu tư phát triển, giảm tỷ trọng chi thường xuyên, bảo đảm chi an sinh xã hội, phúc lợi xã hội và quốc phòng, an ninh, Trung ương và địa phương; Hoàn thiện khung khổ pháp lý về đầu tư theo hình thức PPP... thời gian tới cần chú trọng những giải pháp trọng tâm như sau:

Một là, đổi mới mạnh mẽ tư duy về ĐTC dựa trên tư duy mới về vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Cụ thể là, cần tạo cơ hội bình đẳng hơn nữa cho các nguồn vốn đầu tư khác của xã hội, tạo ra các cơ chế hiệu quả để huy động tối đa các nguồn vốn tư nhân, giảm dần sự phụ thuộc, trông chờ vào ngân sách; Cần đổi mới tư duy về vai trò Nhà nước trong nền kinh tế, cụ thể là giảm bớt chức năng “nhà nước kinh doanh”. Không nên phân bổ đầu tư nhà nước vào các ngành mà khu vực tư nhân có thể đảm nhiệm tốt; chuyển trọng tâm ra ngoài lĩnh vực kinh tế, tập trung vào phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội; phát triển thể chế và phát triển năng lực, để tạo được ngoại ứng tích cực lan tỏa đến khu vực tư nhân, hỗ trợ khu vực này phát triển và đóng góp vào tăng trưởng kinh tế.

Trong bối cảnh mới, cơ cấu lại ĐTC cần gắn chặt chẽ với cơ cấu lại vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước chỉ đầu tư và kinh doanh trực tiếp ở những lĩnh vực mà khu vực tư nhân không đảm nhiệm hoặc không có khả năng đảm nhiệm.

Hai là, nghiên cứu, đánh giá toàn diện chất lượng thể chế quản lý ĐTC, trong đó, tập trung nghiên cứu, xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ĐTC, Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 77/2015/NĐ-CP ngày 10/09/2015 của Chính phủ về kế hoạch ĐTC trung hạn và hàng năm; Nghị định số 136/2015/NĐ-CP

ngày 31/12/2015 của Chính phủ về hướng dẫn thi hành một số điều của Luật ĐTC và Nghị định số 161/2016/NĐ-CP ngày 02/12/2016 của Chính phủ về cơ chế đặc thù trong quản lý đầu tư xây dựng đối với một số dự án thuộc các Chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020... để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật và tháo gỡ khó khăn cho các bộ, ngành và địa phương trong triển khai Luật ĐTC.

Ba là, 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 và các ưu tiên về cơ cấu lại nền kinh tế; xây dựng và ban hành hướng dẫn về phương pháp luận thẩm định, bao gồm cả phân tích chi phí, lợi ích xã hội và các công cụ thay thế.

Trong bối cảnh mới, cơ cấu lại đầu tư công ở Việt Nam cần gắn chặt chẽ với cơ cấu lại vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước chỉ đầu tư và kinh doanh trực tiếp ở những lĩnh vực mà khu vực tư nhân không đảm nhiệm hoặc không có khả năng đảm nhiệm.

Bốn là, xây dựng cơ sở dữ liệu tập trung toàn quốc và có thể truy cập trực tuyến cho các bên có liên quan về các dự án ĐTC. Công khai, minh bạch thông tin và tăng cường giám sát đối với ĐTC.

Năm là, đối với các dự án BOT, tập trung nâng cao tính công khai, minh bạch và cạnh tranh trên mọi khâu của chu trình quản lý dự án, sửa đổi cơ chế chính sách, nhằm phát huy ưu thế của hình thức này trong phát triển cơ sở hạ tầng và cung ứng các loại hình dịch vụ công.

Tài liệu tham khảo:

1. Ban Chấp hành Trung ương, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020;
2. Ban Tuyên giáo Trung ương, Ban Kinh tế Trung ương: Bẫy thu nhập trung bình – Bài học cho Việt Nam, NXB Chính trị Quốc gia – Sự thật, Hà Nội 2014;
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Báo cáo sơ kết tình hình thực hiện Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016 -2020, Hà Nội 2018;
5. Luật Đầu tư công 49/2014/QH13;
6. Nghị quyết số 26/2016/QH14 của Quốc hội về Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 (11/2016);
7. Nghị quyết số 48/2017/QH14 ngày 10/11/2017 của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2018;
8. Dani Rodrik, Tư duy mới về phát triển cho thế kỷ XXI, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 2000.