



TÁI CƠ CẤU ĐẦU TƯ CÔNG: THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

PGS., TS. NGUYỄN NGỌC SƠN - Đại học Kinh tế Quốc dân

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. Bài viết nghiên cứu thực trạng cơ cấu đầu tư công ở Việt Nam và đưa ra một số khuyến nghị nhằm đẩy nhanh tái cơ cấu đầu tư công ở Việt Nam trong thời gian tới.

Thực trạng đầu tư công

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

Tăng trưởng kinh tế cao 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. 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 (là các khoản đầu tư được hình thành từ ngân sách nhà nước (NSNN), từ trái phiếu chính phủ, tín dụng nhà nước, ODA và từ các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) 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. Tỷ trọng 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 (Hình 1).

Quy mô và tốc độ tăng trưởng đầu tư công

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 11/NQ-CP ngày 24/2/2011 về kiểm soát lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, đảm

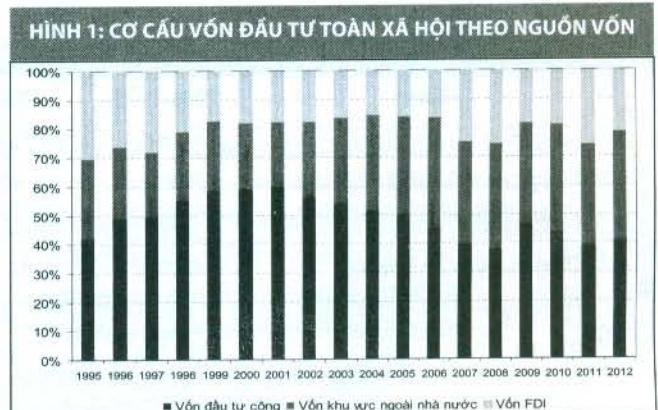
bảo an sinh xã hội, tổng vốn đầu tư toàn xã hội tăng chậm trong 2 năm 2011 và 2012. Năm 2011 – 2012, tổng vốn đầu tư toàn xã hội chỉ tăng 7,8%, trong đó đầu tư công giảm 3,8%.

Trong thời kỳ 2001-2010, đầu tư từ nguồn NSNN tăng bình quân 10,5%/năm (theo giá năm 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. Giai đoạn 2011 – 2012 đầu tư từ NSNN vẫn chiếm tỷ lệ cao trên 52%, phần còn lại là vốn đầu tư từ trái phiếu và DNNN.

Cơ cấu vốn đầu tư công

Theo nguồn vốn đầu tư công:

Cơ cấu vốn đầu tư công bao gồm vốn từ NSNN, vốn vay và vốn 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%



Nguồn: Tác giả tổng hợp từ các số liệu của Tổng cục Thống kê





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 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.

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.

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 tỷ đồng, gấp hơn 2,4 lần thời kỳ 1990-2000, chiếm 6,9%

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

BẢNG 2: 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	2001-2010
	Tổng số	86.649	327.873	644.735	1.195.941	1.840.676
1	Nông, lâm nghiệp và thủy sản	8.319	40.212	50.998	76.597	127.595
	Tỷ trọng (%)	9,6	12,3	7,9	6,4	6,9
2	Công nghiệp và xây dựng	45.032	123.414	278.155	479.116	757.271
	Tỷ trọng (%)	52,0	37,6	43,1	40,1	41,2
3	Dịch vụ	33.298	164.247	315.583	640.228	955.811
	Tỷ trọng (%)	38,4	50,1	48,9	53,5	51,9

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

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.

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 - 2012.

Hiệu quả đầu tư công

Hiệu quả đầu tư thấp của Việt Nam được thể hiện rõ hơn qua hệ số ICOR cao và có xu hướng gia tăng theo các năm. 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 nước ta cao hơn nhiều so với Trung Quốc (4,0 từ 2001-2006).

Hệ số ICOR của khu vực kinh tế nhà nước cao hơn nhiều so với khu vực tư nhân trong nước và tư nhân nước ngoài. Giai đoạn 2001-2010, bình quân cần 7,85 đơn vị đầu tư nhà nước mới tạo ra được một đơn vị giá trị gia tăng. Trong khi đó, khu vực kinh tế tư nhân là 3,63 và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài là 7,95.

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 cơ sở hạ tầng đã tăng cao và rất khó có thể đáp ứng được, 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.



Một số khuyến nghị

Tái cơ cấu và nâng cao hiệu quả đầu tư công là việc cần phải làm ngay và triệt để để nâng cao chất lượng tăng trưởng và ổn định kinh tế vĩ mô trong giai đoạn 2011 – 2020. Trong thời gian tới, cần giảm dần tỷ trọng vốn đầu tư công và tăng tỷ trọng của các nguồn vốn khác trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội, đồng thời sử dụng có hiệu quả vốn đầu tư công để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội. Trong đó, chúng tôi đề xuất và khuyến nghị một số nội dung quan trọng như 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 thời gian tới, 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. 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.

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.

Thứ tư, tiếp tục hoàn thiện thể chế, chính sách, sửa đổi, bổ sung các quy định về quản lý và sử dụng các nguồn vốn đầu tư công (bao gồm vốn NSNN, vốn trái phiếu chính phủ, vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước, vốn của DNNN) nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn vốn này.

Thứ năm, việc huy động vốn của Nhà nước trong thời gian tới cần hướng tới tăng khả năng tự bảo đảm nguồn vốn. Các biện pháp là tăng thu NSNN một cách có hiệu quả, bền vững và tăng lợi nhuận của các DN; đồng thời hạn chế sự gia tăng các nguồn vốn có tính chất vay.

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 cơ cấu nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng của Việt Nam. Cần 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: Tính toán theo số liệu của Tổng cục Thống kê

nguồn “vốn môi” trong việc thu hút các nguồn lực khác trong xã hội...

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.

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.

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. Các dự án đầu tư nên được theo dõi, đánh giá dựa trên kết quả. Ngoài ra, cần 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; 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.

Tài liệu tham khảo:

1. Lê Xuân Bá, Trần Kim Chung, *Tái cơ cấu đầu tư trong tiến trình tái cơ cấu kinh tế, Kỳ yếu hội thảo “Triển vọng kinh tế thế giới và những ứng phó của Việt Nam”, Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia ngày 18/10/2011;*
2. Nguyễn Đăng Bình, *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 ngày 7-8/6/2011 tại Hà Nội;*
3. Nguyễn Quang Thái, Vũ Tuấn Anh, *Đổi mới thể chế và giải pháp tái cấu trúc đầu tư công, Kỳ yếu hội thảo “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”, ngày 27/10/2011;*
4. Vũ Như Thăng, *Một số vấn đề về chính sách tài khóa và đầu tư công với mục tiêu ổn định vĩ mô, Kỳ yếu hội thảo “Triển vọng kinh tế thế giới và những ứng phó của Việt Nam”, Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia ngày 18/10/2011;*
5. Vũ Tuấn Anh, *Tình hình đầu tư công 10 năm qua và giải pháp tái cơ cấu, Kỳ yếu hội thảo “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”, ngày 27/10/2011.*