

# Thực trạng đầu tư công ở Việt Nam giai đoạn 2000-2015 và một số đề xuất trong thời gian tới

LÊ HÀ TRANG\*

Nguồn vốn đầu tư công tại Việt Nam là động lực quan trọng cho sự tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội và hỗ trợ hoạt động của các thành phần kinh tế. Trong thời gian qua, bên cạnh những đóng góp rất quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội thì việc sử dụng nguồn vốn đầu tư công vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế. Vì vậy, cần có các giải pháp thiết thực nhằm nâng cao hiệu quả vốn đầu tư công trong thời gian tới, từ đó nâng cao chất lượng tăng trưởng và khả năng cạnh tranh của nền kinh tế.

## THỰC TRẠNG

### Quy mô đầu tư công

Bảng 1 cho thấy, xu hướng tỷ trọng đầu tư công so với GDP đang giảm dần, đầu tư tư nhân tăng dần, còn đầu tư nước ngoài tương đối ổn định (trừ giai đoạn 2007-2010 tăng đột biến do chủ trương kích cầu đầu tư của Chính phủ). Điều này cho thấy, đầu tư công có tác động tích cực trong vai trò kích thích gia tăng đầu tư tư nhân cũng như đầu tư nước ngoài. Đồng thời, tỷ trọng đầu tư công so với GDP có xu hướng tiếp tục giảm là do chủ trương rà soát, cắt giảm đầu tư công theo Chỉ thị số 1792/CT-TTg, ngày 15/10/2011 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu chính phủ.

Nhìn chung, trong cơ cấu tổng đầu tư toàn xã hội, thì đầu tư công bình quân chiếm khoảng 45,53%, đầu tư tư nhân chiếm khoảng 33,82%, đầu tư nước ngoài chiếm

khoảng 20,65% cho thấy, đầu tư công vẫn luôn giữ vai trò chủ đạo đóng góp vào tăng trưởng kinh tế. Trong giai đoạn từ năm 2009, đặc biệt là từ năm 2012 đến 2015 tỷ trọng đầu tư công tăng lên là do khủng hoảng kinh tế toàn cầu ảnh hưởng đến kinh tế trong nước. Chính vì thế, đầu tư tư nhân và đầu tư nước ngoài giai đoạn này cũng sụt giảm mạnh (Bảng 2).

### Nguồn vốn đầu tư công

Cơ cấu nguồn vốn đầu tư công bao gồm vốn từ ngân sách nhà nước, vốn vay và vốn doanh nghiệp nhà nước. Vốn ngân sách nhà nước 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

BẢNG 1: TỶ TRỌNG ĐẦU TƯ CÔNG SO VỚI GDP GIAI ĐOẠN 2000-2015

Đơn vị: %

Năm	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Đầu tư công	20,25	21,19	21,42	20,63	19,55	19,26	19,00	17,31	14,08	17,34	15,97	13,47	12,53	12,29	12,15	12,39
Đầu tư tư nhân	14,61	14,48	15,12	14,05	11,86	15,54	15,81	17,90	14,61	14,48	15,12	14,05	11,86	11,45	11,73	12,63
Đầu tư nước ngoài	12,84	10,93	10,83	8,95	6,73	6,09	6,73	11,31	12,84	10,93	10,83	8,95	6,73	6,70	6,68	7,59

BẢNG 2: CƠ CẤU ĐẦU TƯ SO VỚI TỔNG ĐẦU TƯ TOÀN XÃ HỘI GIAI ĐOẠN 2000-2015

Đơn vị: %

Năm	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Đầu tư công	59,14	59,81	57,33	52,90	48,06	47,11	45,74	37,21	33,89	40,56	38,09	36,95	40,24	40,37	40,30	38,00
Đầu tư tư nhân	22,88	22,59	25,29	31,09	37,73	38,00	38,05	38,47	35,19	33,87	36,07	38,51	38,12	37,62	37,84	38,74
Đầu tư nước ngoài	17,97	17,60	17,38	16,01	14,21	14,89	16,21	24,32	30,92	25,56	25,84	24,54	21,64	22,00	21,86	23,26

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

\* ThS., Trường Đại học Thương mại | Email: lehatrangvcu@gmail.com

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 doanh nghiệp nhà nước 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 đầu tư công**

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. Theo phân cấp quản lý, đầu tư công bao gồm đầu tư công do Trung ương quản lý và đầu tư công do địa phương quản lý.

Có thể thấy, thời gian qua, nước ta đã đẩy mạnh phân cấp quản lý đầu tư công theo xu hướng tăng thực quyền và tăng sự chủ động của địa phương trong huy động nguồn lực, phân bổ, sử dụng vốn ngân sách cho các hoạt động đầu tư công. Giai đoạn 2000-2015, mặc dù đều tăng về số lượng, nhưng tỷ trọng vốn đầu tư công thuộc Trung ương quản lý có xu hướng giảm xuống và tỷ trọng vốn đầu tư công thuộc địa phương quản lý có xu hướng tăng lên. Nếu như năm 2000, tỷ trọng vốn đầu tư công do Trung ương quản lý chiếm 59,84% và địa phương chiếm 40,16%, thì sau 15 năm, đầu tư công của Trung ương quản lý chỉ chiếm có 41,74% trong khi đầu tư công của địa phương đã tăng lên chiếm 58,26% (Bảng 3).

Bên cạnh đầu tư công theo phân cấp quản lý nhà nước, thì cơ cấu đầu tư công còn xem xét theo ngành kinh tế. Trong 15 năm qua, đầu tư công tập trung vào các ngành, như: khai thác dầu khí, sản xuất điện và khí đốt, khai thác than, bất động sản, sản xuất xi măng, quản lý nhà nước, giao thông vận tải, cung cấp nước, dịch vụ viễn thông, xây dựng dân dụng, văn hóa và thể thao, thương mại, khách sạn và các dịch vụ khác phục vụ nông nghiệp. Trong khi đó, các ngành như: công nghiệp chế biến, thực phẩm, giáo dục, y tế... đã không thuộc nhóm ngành được đầu tư nhiều nhất (Bảng 4). Nói cách khác, một số ngành quan trọng của nền kinh tế đã không được đầu tư đúng mức. Điều này chưa phù hợp với chủ trương nâng cao năng lực cạnh tranh

**BẢNG 3: CƠ CẤU ĐẦU TƯ CÔNG THEO PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2000-2015**

Năm	Tổng vốn đầu tư công (nghìn tỷ)	Trung ương		Địa phương	
		Số vốn (nghìn tỷ)	Tỷ trọng (%)	Số vốn (nghìn tỷ)	Tỷ trọng (%)
2000	89.417	53.503	59,84	35.914	40,16
2001	101.973	56.717	55,62	45.256	44,38
2002	114.738	57.031	49,71	57.707	50,29
2003	126.558	63.870	50,47	62.688	49,53
2004	139.831	70.613	50,50	69.218	49,50
2005	161.635	82.513	51,06	79.104	48,94
2006	185.102	93.902	50,73	91.200	48,27
2007	197.989	95.483	48,23	102.506	51,77
2008	209.031	103.328	49,43	105.703	50,57
2009	287.534	143.241	49,82	144.293	50,18
2010	316.285	151.817	48,00	164.468	52,00
2011	341.555	148.580	43,50	192.975	56,50
2012	406.514	175.004	43,05	231.510	56,95
2013	440.505	186.113	42,25	254.392	57,75
2014	475.614	198.524	41,74	277.090	58,26
2015	519.505	247.284	47,60	272.221	42,40

**BẢNG 4: CƠ CẤU VỐN ĐẦU TƯ CÔNG THEO NGÀNH KINH TẾ (GIÁ THỰC TẾ) GIAI ĐOẠN 2000-2015**

Ngành, lĩnh vực	2000-2005		2006-2010		2010-2015	
	Số vốn (nghìn tỷ)	Tỷ trọng (%)	Số vốn (nghìn tỷ)	Tỷ trọng (%)	Số vốn (nghìn tỷ)	Tỷ trọng (%)
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	50.998	7,9	76.597	6,4	144.124	6,6
Công nghiệp và xây dựng	278.155	43,1	479.116	40,1	991.397	45,4
Dịch vụ	315.583	48,9	640.228	53,5	1.048.172	48
Tổng	644.735	100	1.195.941	100	2.183.693	100

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

quốc gia về các sản phẩm có thể mạnh trong nông nghiệp và chú trọng 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 và chưa thấy rõ tính chất lan tỏa cao.

**ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CÔNG Ở VIỆT NAM THỜI GIAN QUA**

**Đầu tư công với tăng trưởng kinh tế**

Bảng 5 cho thấy, từ năm 2000 đến 2007, khi tỷ trọng đầu tư công trong tổng đầu tư toàn xã hội có xu hướng giảm mạnh từ 59,14% xuống còn 37,21%, thì tốc độ tăng trưởng kinh tế lại tăng từ 6,8% đến 8,5%. Có thể lý giải rằng, đây là giai đoạn nền kinh tế đang trên đà phục hồi mạnh mẽ, đầu tư công đã đóng vai trò vốn mồi để thu hút khu vực tư nhân góp phần không nhỏ vào tăng trưởng kinh tế. Trong giai đoạn từ năm 2008 đến năm 2015, khủng hoảng kinh tế toàn cầu ảnh hưởng xấu đến nền kinh tế trong nước buộc Chính phủ kích cầu đầu tư mạnh mẽ năm 2009 và điều chỉnh cắt

BẢNG 5: TỐC ĐỘ ĐẦU TƯ CÔNG VÀ TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ

Đơn vị: %

Năm	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tỷ trọng vốn đầu tư công/ Tổng vốn đầu tư toàn xã hội	59,14	59,81	57,33	52,90	48,06	47,11	45,74	37,21	33,89	40,56	38,09	36,95	40,24	40,37	40,30	38,00
Tốc độ tăng vốn đầu tư công	16,1	14,1	12,5	10,4	10,6	15,5	14,4	7,0	5,6	37,6	9,9	8,0	19,0	8,7	10,2	6,7
Tốc độ tăng trưởng kinh tế	6,8	6,9	7,1	7,3	7,8	8,4	8,2	8,5	6,2	5,3	6,8	5,9	5,0	5,4	6,0	6,7

BẢNG 6: HỆ SỐ ICOR THEO KHU VỰC KINH TẾ GIAI ĐOẠN 2005-2014

Năm	ICOR chung của nền kinh tế	ICOR khu vực kinh tế nhà nước	ICOR khu vực kinh tế tư nhân
Theo giá so sánh 1994			
2005	4,84	6,81	5,14
2006	5,05	8,24	4,93
2007	5,50	8,15	4,01
2008	6,58	9,08	4,09
2009	8,03	12,37	5,71
2010	6,18	10,24	5,07
Theo giá so sánh 2010			
2011	5,13	8,92	4,71
2012	6,71	7,60	6,29
2013	5,68	9,12	5,65
2014	5,61	9,80	5,02

Nguồn: Tổng cục Thống kê

giảm để kiểm soát lạm phát (từ năm 2011 đến 2014). Có thể thấy, trong giai đoạn này, đầu tư công chưa thể hiện rõ nét vai trò, tác động đối với tăng trưởng kinh tế.

#### **Đầu tư công với hệ số sử dụng vốn (ICOR) của nền kinh tế**

Bảng 6 cho thấy, hệ số ICOR của Việt Nam có xu hướng tăng lên qua các năm. Xét theo khu vực kinh tế có thể thấy, ICOR khu vực kinh tế nhà nước tăng mạnh qua các năm và cao gấp 1,5 đến 2 lần so với ICOR khu vực tư nhân. Nguyên nhân không thể không nhắc đến là đầu tư công chưa hiệu quả, gây thất thoát, lãng phí trong hoạt động đầu tư công, đẩy suất đầu tư tăng cao. Bên cạnh đó, một phần là hầu hết đầu tư công đã tập trung vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng, đầu tư phát triển vùng kinh tế - xã hội khó khăn và thực hiện các nhiệm vụ xã hội. Suất đầu tư công cho các dự án hạ tầng, nhất là lĩnh vực giao thông vận tải tăng rất nhanh, do chi phí đền bù giải phóng mặt bằng và xử lý địa chất. Ngoài ra, tỷ lệ lạm phát trong những năm 2001 đến 2014 ở nước ta khá cao làm cho chi phí thực hiện dự án của chủ đầu tư và nhà thầu tăng cao.

#### **Đầu tư công với sự thất thoát và nợ đọng xây dựng cơ bản**

Báo cáo Kiểm toán số 157/BC-KTNN, ngày 26/04/2017 về quyết toán ngân sách nhà nước năm 2015 của Kiểm toán Nhà nước cho thấy, số nợ đọng xây dựng cơ bản vốn ngân sách trung ương và trái phiếu chính phủ đến ngày 31/12/2014 là 21.416,641 tỷ đồng; số nợ đọng xây dựng cơ bản vốn ngân sách trung ương và trái phiếu chính phủ đến hết kế hoạch 2015 chưa

bổ trí nguồn thanh toán là 14.043,798 tỷ đồng. Qua kiểm toán, 30/48 địa phương phát sinh nợ đọng xây dựng cơ bản mới 7.227,3 tỷ đồng, các cơ quan trung ương là 107,18 tỷ đồng; tỷ lệ nợ đọng xây dựng cơ bản đến 31/12/2015 so với tổng cho đầu tư phát triển năm 2015 của một số địa phương còn lớn; một số địa phương chưa xây dựng phương án, kế hoạch và lộ trình xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ (Trần Kiên, 2017).

Con số này cho thấy, tình trạng nợ đọng xây dựng cơ bản của nước ta là khá nghiêm trọng. Nguyên nhân gây nên nợ đọng xây dựng cơ bản có rất nhiều, nhưng chủ yếu là do các yếu tố, như: Phê duyệt quyết định đầu tư, khả năng cân đối vốn ở từng cấp ngân sách không đảm bảo; Quyết định đầu tư từ những dự án không nằm trong quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực; Điều chỉnh dự án làm tăng tổng mức đầu tư dẫn đến không có kế hoạch bố trí vốn; Tình trạng thi công trước tìm vốn sau, dẫn đến nợ đọng xây dựng cơ bản cũng diễn ra khá phổ biến...

#### **Đầu tư công với tình trạng thất thoát, lãng phí**

Tình trạng thất thoát, lãng phí, đầu tư không hiệu quả vẫn còn tồn tại, gây bức xúc trong dư luận xã hội. Theo Báo cáo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về kết quả giám sát việc thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế trong lĩnh vực đầu tư công, doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng theo Nghị quyết số 10/2011/QH13 của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015 vào ngày 01/11/2014, một số dự án đầu tư công chậm tiến độ, phát sinh chi phí, khả năng phải tăng vốn ở mức cao. Nhiều dự án, công trình được xây dựng, hoàn thành nhưng chưa khai thác một cách hiệu quả, gây lãng phí không nhỏ. Ví dụ như: việc xây dựng trụ sở làm việc; xây dựng một số cầu mới thay cầu cũ ở Quốc lộ 1 từ Trung Lương đi Mỹ Thuận, Quốc lộ 91 Long Xuyên đi Châu Đốc, cầu cũ dài từ 75m-200m bắc qua

sông, rạch nhỏ lại thay bằng cầu mới dài 500m; một số đường giao thông nội thị, thị xã (thành phố) thuộc tỉnh với quy mô chưa đến 100.000 dân, nhưng xây dựng đường với 8 làn xe, 6 làn xe có dải phân cách cứng cây xanh, vườn hoa. Theo Ủy ban Kinh tế, hạn chế dễ thấy nhất là việc đầu tư công vẫn còn tập trung vào một số ngành, lĩnh vực mà khu vực tư nhân sẵn sàng tham gia đầu tư (Vũ Hạnh, 2014).

## MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

Nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công trong thời gian tới, theo chúng tôi, cần thực hiện có hiệu quả một số vấn đề như sau:

**Thứ nhất**, hoàn thiện các khâu quản lý từ khâu lập, thẩm định, phê duyệt, thực hiện kế hoạch đầu tư công. Cụ thể là: rà soát, đình hoãn, giãn tiến độ và cắt giảm các chương trình, dự án đầu tư công không hiệu quả. Trong từng ngành, lĩnh vực, chương trình cần thu gọn và sắp xếp theo thứ tự ưu tiên trên cơ sở mức độ quan trọng, cấp bách, mang lại hiệu quả đầu tư cao. Đồng thời, cần điều chỉnh cơ cấu chi và phân cấp giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương theo hướng tập trung nguồn lực tài chính nhiều hơn cho ngân sách trung ương để tập trung phát triển kết cấu hạ tầng có tính kết nối vùng.

Ngoài ra, cần đẩy mạnh thực hiện hình thức đối tác công - tư (PPP) trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng trong các lĩnh vực để giảm gánh nặng tài chính cho Nhà nước và nâng cao hiệu quả đầu tư công.

**Thứ hai**, tái cơ cấu đầu tư công theo hướng giảm bớt chức năng sản xuất, kinh

doanh của Nhà nước và tăng cường chức năng phúc lợi. Cụ thể là: hạn chế đầu tư của Nhà nước vào các ngành, nghề, lĩnh vực mà tư nhân có thể đảm nhận được để tập trung đầu tư công cho phát triển kết cấu hạ tầng và bảo vệ môi trường sinh thái, an sinh xã hội. Bên cạnh đó, khuyến khích xã hội hóa trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, khoa học - công nghệ, môi trường, thể dục thể thao. Hoàn thiện cơ chế chính sách để khuyến khích các nguồn lực trong nền kinh tế tham gia vào các lĩnh vực đầu tư công.

**Thứ ba**, cân đối lượng vốn đầu tư công hàng năm và trong trung hạn đảm bảo gắn liền với việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Theo đó, cần rà soát toàn bộ chương trình mục tiêu quốc gia để đề xuất một danh mục dự án quan trọng trên phạm vi cả nước để xây dựng kế hoạch và đảm bảo thực hiện được trên thực tế. Đồng thời, lập kế hoạch vốn phải xác định rõ mục tiêu và ưu tiên chiến lược của đầu tư công và gắn với kế hoạch tài chính ngân sách và khả năng cân đối các nguồn vốn đầu tư. Bên cạnh đó, công khai, công bố minh bạch, rộng rãi các quy hoạch, kế hoạch đầu tư công cũng như quy trình thực hiện đấu thầu, mua sắm công theo các phương thức phù hợp.

**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 nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn vốn này. Điều chỉnh phân cấp quản lý vốn giữa Trung ương và địa phương theo hướng phân định rõ nhiệm vụ đảm bảo đầu tư công thuộc Trung ương dành cho những công trình dự án trọng điểm, có tính lan tỏa liên vùng. Ngoài ra, các cơ chế chính sách cần gắn với lộ trình hội nhập kinh tế quốc tế, nâng cao năng lực cạnh tranh cho doanh nghiệp.

Hơn nữa, cần tiếp tục cải cách hệ thống thuế, ngân hàng, kế toán, kiểm toán, giá cả... nhằm tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh, thống nhất chính sách ưu đãi. Đồng thời, xây dựng và hoàn thiện các cơ chế đặc thù áp dụng cho vùng kinh tế đặc biệt để thúc đẩy nền kinh tế phát triển toàn diện. □

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2014). *Luật Đầu tư công*, số 49/2014/QH13, ngày 18/06/2014
2. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2014). *Báo cáo về kết quả giám sát việc thực hiện tài cơ cấu nền kinh tế trong lĩnh vực đầu tư công, doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng theo Nghị quyết số 10/2011/QH13 của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015*, ngày 01/11/2014
3. Tổng cục Thống kê (2001-2016). *Niên giám Thống kê các năm 2000-2015*, Nxb Thống kê
4. Diễn đàn Kinh tế Thế giới (2016). *Báo cáo thường niên về năng lực cạnh tranh toàn cầu 2015-2016*
5. Hà Thị Tuyết Minh (2016). *Nâng cao hiệu quả đầu tư công để giảm nghèo ở Việt Nam*, *Tạp chí Quản lý Ngân quỹ Quốc gia*, số 174, tháng 12/2016
6. Trần Kiên (2017). *Tìm cách xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản*, truy cập từ <http://baodauthau.vn/da-tu/tim-cach-xu-ly-no-dong-xay-dung-co-ban-41842.html>
7. Vũ Hạnh (2014). *Nhiều dự án đầu tư công gây lãng phí nghiêm trọng*, truy cập từ <https://vov.vn/kinh-te/nhieu-du-an-dau-tu-cong-gay-lang-phi-nghiem-trong-361775.vov>