

ĐẦU TƯ CÔNG GIAI ĐOẠN 2010-2019 VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA CHO GIAI ĐOẠN MỚI

NGUYỄN THƯỜNG LẠNG, THÁI QUANG THẾ

Đầu tư công có vai trò quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh, quốc phòng của Việt Nam và là "đòn bẩy" đối với một số ngành và vùng trọng điểm. Đánh giá thực trạng đầu tư công giai đoạn 2010-2019, bài viết nhận diện những vấn đề còn tồn tại trong đầu tư công tại Việt Nam hiện nay, đề xuất một số giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư công giai đoạn 2020-2030.

Từ khóa: Đầu tư công, tăng trưởng, kinh tế - xã hội, vốn đầu tư

PUBLIC INVESTMENT IN THE 2010-2019 PERIOD AND THE ISSUES FOR THE NEW PERIOD

Nguyen Thuong Lang, Thai Quang The

Public investment plays an important role in socio-economic development, security and defense of Vietnam and is a "leverage" for a number of key industries and regions. Assessing the current state of public investment in the period 2010-2019, the article identifies the problems that exist in public investment in Vietnam today, thereby, proposing a number of solutions to improve investment efficiency in the period 2020-2030.

Keywords: Public investment, growth, socio-economic, investment capital

Ngày nhận bài: 10/2/2020

Ngày hoàn thiện biên tập: 22/2/2020

Ngày duyệt đăng: 28/2/2020

Thực trạng đầu tư công trong giai đoạn 2010-2019

Từ năm 2010, nền kinh tế Việt Nam đã dần ổn định nhờ những chính sách bình ổn kinh tế vĩ mô của Chính phủ. Tăng trưởng GDP phục hồi rõ nét, duy trì tốc độ cao, đặc biệt là trong các năm 2017-2019 (với tốc độ tăng tương ứng đạt 6,81 và 7,08% năm 2017, 2018 và 7,02% năm 2019). Đây là kết quả đáng khích lệ trong bối cảnh kinh tế thế giới, thương mại toàn cầu và tăng trưởng kinh tế ở hầu hết các khu vực, các nền kinh tế chỉ đạt khoảng 6,84%/năm (đạt mục tiêu 6,5 - 7% kế hoạch 2016 - 2020 đã đề ra).

Tổng mức đầu tư toàn xã hội trong giai đoạn 2010-2019 liên tục tăng và duy trì ở mức cao, tỷ lệ vốn đầu tư/GDP trung bình đạt 33,5%. Trong cơ cấu

đầu tư toàn xã hội, đầu tư của khu vực công có vị trí quan trọng đối với nền kinh tế Việt Nam. Đầu tư của khu vực này bao gồm các nguồn chủ đạo như: Nguồn ngân sách nhà nước, vốn đầu tư tín dụng nhà nước và từ các doanh nghiệp nhà nước, trong đó đầu tư của ngân sách nhà nước và các doanh nghiệp nhà nước chiếm trên 70% đầu tư của khu vực công.

Qua nghiên cứu, đánh giá thực tiễn đầu tư công giai đoạn 2011-2019 có thể rút ra nhận định sau:

- Đầu tư nhà nước đã phát huy vai trò trong những giai đoạn kinh tế khó khăn và là động lực quan trọng, góp phần thúc đẩy tăng trưởng và chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế, có tác động lan tỏa lớn, nhất là đối với các dự án phát triển kết cấu hạ tầng giao thông, năng lượng...

- Cơ cấu đầu tư công đã có những chuyển biến tích cực. Khu vực này đã tăng cường đầu tư cho cơ sở hạ tầng, góp phần cải thiện môi trường đầu tư, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, xử lý bất hợp lý vùng miền; chú trọng đầu tư cho các ngành nghề có lợi thế cạnh tranh trong nền kinh tế. Ngân sách nhà nước đã tập trung nhiều hơn cho đầu tư phát triển con người, nâng cao trình độ của người lao động. Cụ thể, trong tổng mức đầu tư phát triển từ ngân sách nhà nước, đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng chiếm một tỷ lệ khá lớn. Bình quân chiếm trên 90% tổng chi đầu tư phát triển từ ngân sách nhà nước.

- Đã hình thành được bộ khung pháp luật tương đối đồng bộ để điều chỉnh các hoạt động đầu tư nói chung và đầu tư nhà nước nói riêng. Trong đó, phải kể đến Luật Đầu tư công năm 2014 và Luật Đầu tư công sửa đổi, bổ sung năm 2019.

Những tồn tại, hạn chế

Đầu tư công tại Việt Nam tuy đã đạt những kết

quả tích cực, song thực tiễn cho thấy, hiện nay vẫn còn một số tồn tại hạn chế sau:

- Đầu tư từ ngân sách nhà nước còn dàn trải; hiệu quả đầu tư một số công trình hạ tầng chưa cao. So với các quốc gia khác đã trải qua giai đoạn phát triển tương đồng với Việt Nam, thì hệ số suất đầu tư của Việt Nam hiện nay vẫn ở ngưỡng cao. Thực tế này cho thấy, mô hình tăng trưởng của Việt Nam chủ yếu dựa vào vốn đầu tư, hiệu quả đầu tư còn thấp.

- Cơ cấu đầu tư từ khu vực nhà nước hiện nay cũng còn nhiều hạn chế. Đầu tư của Nhà nước hiện nay tập trung vào các ngành mà khu vực tư nhân có khả năng và sẵn sàng tham gia. Nguồn vốn đầu tư còn dàn trải, tình trạng kéo dài tiến độ, thậm chí có dự án chậm so với tiến độ hàng chục năm, làm gia tăng chi phí đầu tư. Cơ cấu vùng miền trong đầu tư cũng chưa hợp lý, chất lượng quy hoạch phát triển chưa hiệu quả...

Hoạt động đầu tư công còn tồn tại hạn chế chủ yếu do các nguyên nhân khách quan và chủ quan sau:

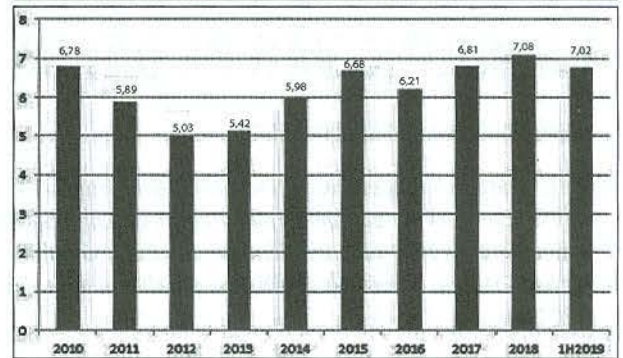
- *Nguyên nhân khách quan:* Là do tác động ảnh hưởng từ biến động của tình hình chính trị, kinh tế thế giới, kinh tế trong nước suy giảm; tổng cầu yếu, dẫn đến việc huy động các nguồn vốn đầu tư của các thành phần kinh tế khác phục vụ cho phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội gặp nhiều khó khăn; Các tồn tại, bất cập về đầu tư công trong giai đoạn trước chưa thể xử lý dứt điểm ngay trong ngắn hạn; Các dự án, chương trình cũ, tồn đọng từ trước vẫn cần tiếp tục được xử lý, sắp xếp...

- *Nguyên nhân chủ quan:* Thể chế pháp luật về đầu tư công chưa thực sự đồng bộ, thống nhất; chưa khắc phục triệt để tình trạng chông chéo giữa các quy định tại các văn bản pháp luật có liên quan đến đầu tư công; vẫn còn lúng túng trong việc triển khai Luật Đầu tư công và các văn bản hướng dẫn; cách hiểu và cách tiếp cận thực hiện của các bộ, ngành và địa phương còn khác nhau, dẫn đến mất nhiều thời gian trong hoàn thiện thủ tục các dự án đầu tư công.

Trong công tác chuẩn bị đầu tư, vẫn còn tình trạng một số dự án chuẩn bị đầu tư và phê duyệt dự án mang tính hình thức để có điều kiện ghi vốn. Khi dự án đã được quyết định đầu tư và bố trí vốn mới thực sự tiến hành chuẩn bị đầu tư, nên chưa thể tiến hành thi công và giải ngân hết số vốn theo kế hoạch.

Chất lượng của quy hoạch còn thấp, tính dự báo còn hạn chế, thiếu tính liên kết, đồng bộ gây lãng phí và kém hiệu quả đầu tư đối với một số dự án hạ tầng. Công tác giải phóng mặt bằng gặp nhiều trở ngại, vướng mắc, mất nhiều thời gian, nên làm chậm

HÌNH 1: TỐC ĐỘ TĂNG TRƯỞNG GDP CỦA VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2010 - 2019 (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2019)

tiến độ của hầu hết các dự án. Nhiều dự án phải điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư do chi phí giải phóng mặt bằng tăng cao, gây khó khăn trong cân đối vốn và hoàn thành dự án theo đúng tiến độ.

Việc chấp hành các nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn kế hoạch ở một số bộ, ngành, địa phương chưa nghiêm, dẫn đến việc phải bổ sung, sửa đổi phương án phân bổ vốn nhiều lần, ảnh hưởng đến tiến độ giao kế hoạch đầu tư phát triển. Công tác kiểm tra, kiểm soát, thanh tra chưa được quan tâm đúng mức...

Giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công trong giai đoạn mới

Hiện nay, Đầu tư công vẫn được xác định là nguồn lực quan trọng đối với quá trình phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam trong thời gian tới. Để nâng cao hiệu quả đầu tư công trong giai đoạn mới (giai đoạn 2020-2030), Việt Nam cần tập trung triển khai một số giải pháp trọng tâm sau:

Thứ nhất, nâng cao chất lượng thể chế quản lý đầu tư công; nghiêm túc triển khai thực hiện các quy định pháp luật về đầu tư công; khẩn trương rà soát, sửa đổi, những quy định của pháp luật về đầu tư công còn vướng mắc trong quá trình thực hiện.

Thứ hai, tăng cường quản lý đầu tư công, chú trọng nâng cao hiệu quả công tác chuẩn bị đầu tư; tăng cường công tác rà soát để bảo đảm các chương trình, dự án bố trí trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm được triển khai theo quy định của Luật Đầu tư công; quản lý chặt chẽ việc sử dụng nguồn vốn dự phòng trong kế hoạch đầu tư công trung hạn.

Thứ ba, tăng cường công tác phối hợp giữa các cấp, các ngành và các địa phương trong triển khai thực hiện. Chú trọng công tác theo dõi, đánh giá thực hiện kế hoạch đầu tư công và thực hiện các chương trình, dự án đầu tư cụ thể. Thực hiện nghiêm chế độ báo cáo

tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư công định kỳ hoặc đột xuất theo chế độ báo cáo quy định; trong đó, phải đánh giá kết quả thực hiện, những tồn tại, hạn chế và đề xuất kiến nghị các cấp có thẩm quyền giải quyết những khó khăn, vướng mắc. Theo dõi, đôn đốc (chủ đầu tư, ban quản lý dự án, nhà thầu) đẩy nhanh tiến độ thực hiện, giải ngân dự án. Kịp thời báo cáo cấp có thẩm quyền giải quyết những khó khăn, vướng mắc trong triển khai kế hoạch đầu tư công và thực hiện dự án. Chủ động báo cáo cấp có thẩm quyền điều chỉnh kế hoạch đầu tư trung hạn, hàng năm để thúc đẩy giải ngân nâng cao hiệu quả đầu tư.

Thứ tư, huy động tối đa và sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn đầu tư của nền kinh tế theo cơ chế thị trường. Trong đó, đối với vốn đầu tư công cần tập trung đầu tư cho các chương trình mục tiêu

Tổng mức đầu tư toàn xã hội giai đoạn 2010-2019 liên tục tăng và duy trì ở mức cao, tỷ lệ vốn đầu tư/GDP trung bình đạt 33,5%. Trong cơ cấu đầu tư toàn xã hội, đầu tư của khu vực công có vị trí quan trọng đối với nền kinh tế của Việt Nam. Đầu tư của khu vực này gồm các nguồn chủ đạo như: Ngân sách nhà nước, vốn đầu tư tín dụng nhà nước và từ các doanh nghiệp nhà nước. Đầu tư của ngân sách nhà nước và các doanh nghiệp nhà nước chiếm trên 70% đầu tư của khu vực công.

quốc gia, các dự án quan trọng quốc gia, các chương trình mục tiêu và dự án trọng điểm, có ý nghĩa lớn, lan tỏa đến phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và liên vùng, liên địa phương. Đối với các nguồn vốn vay để đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội (ODA, vốn tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước...): Cần tập trung ưu tiên đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, quy mô lớn và hiện đại; phát triển nguồn nhân lực, đặc biệt là nguồn nhân lực chất lượng cao, phát triển khoa học, công nghệ và kinh tế tri thức.

Thứ năm, đổi mới đầu tư công phải hướng tới mục tiêu thúc đẩy mạnh mẽ cải cách hành chính nhà nước, bảo đảm cho bộ máy hành chính hoạt động thông suốt, chuyên nghiệp và hiệu quả. Đầu tư công không chỉ có tác dụng cung cấp nguồn lực cho bộ máy công quyền hoạt động, quan trọng là phải thông qua đó tác động mạnh mẽ đến việc điều chỉnh tổ chức và tính hiệu quả của hoạt động bộ máy. Vì vậy, cần gắn việc đổi mới đầu tư công với xây dựng bộ máy trong sạch, vững mạnh phải được coi là một trong những mục tiêu cần chú

trọng thực hiện.

Thứ sáu, thông qua cải cách, đổi mới hoạt động đầu tư công bảo đảm cho việc sản xuất và cung cấp hàng hóa dịch vụ công cộng công bằng và hiệu quả hơn. Thực tiễn cho thấy, hầu hết việc sản xuất và cung cấp hàng hóa dịch vụ công cộng đều do bộ máy công quyền từ trung ương đến địa phương đảm nhận. Nếu bộ máy công quyền thiếu trung thực, không minh bạch, nạn tham nhũng diễn ra tràn lan, thì việc sản xuất và cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng khó đạt được yêu cầu công bằng và hiệu quả. Do đó, vấn đề đặt ra là cải cách, đổi mới hoạt động đầu tư công hướng theo mục tiêu bảo đảm công bằng và hiệu quả.

Thứ bảy, tiếp tục đẩy mạnh thực hiện các nghị quyết, chủ trương của Đảng và Nhà nước về đổi mới, sắp xếp lại hệ thống doanh nghiệp nhà nước; đặc biệt là cơ chế quản lý vốn, tách bạch tài chính doanh nghiệp với tài chính nhà nước. Đối với tài chính của các cơ quan công quyền và các đơn vị sự nghiệp công lập, nội dung đổi mới cần tập trung nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm gắn việc đổi mới với công cuộc cải cách hành chính và việc cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng...

Thứ tám, nâng cao năng lực và hiệu lực hoạt động của các cơ quan có nhiệm vụ kiểm tra, giám sát kết quả quản lý và sử dụng đầu tư công. Quy định rõ ràng trách nhiệm vật chất của những người đứng đầu cơ quan chính quyền nhà nước mỗi cấp trước kết quả quản lý đầu tư công của cấp đó. Đổi mới công tác thanh tra, giám sát tài chính trong toàn bộ quá trình quản lý tài chính công.

Tài liệu tham khảo:

1. Luật số 83/2015/QH13 của Quốc hội: Luật Ngân sách nhà nước;
2. Luật số 39/2019/QH14 của Quốc hội: Luật Đầu tư công;
3. Nghị quyết của Bộ Chính trị về định hướng xây dựng chính sách phát triển công nghiệp quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045;
4. Báo cáo số 470,472/BC-CP ngày 19/10/2016 của Chính phủ trình Quốc hội về kế hoạch đầu tư công trung hạn 2016-2020 và tình hình thực hiện năm 2016, kế hoạch năm 2017;
5. Trần Kim Chung (2014), Tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng của Việt Nam;
6. Lê Thị Mai Liên, Sách Tài chính Việt Nam 2013-2014, Viện Chiến lược và Chính sách tài chính: Tái cơ cấu đầu tư công và những vấn đề đặt ra.

Thông tin tác giả:

PGS., TS. Nguyễn Thường Lạng - Đại học Kinh tế quốc dân
NCS. Thái Quang Thế - Học viện An ninh nhân dân
Email: thaiquang.the@gmail.com