

ĐẦU TƯ CÔNG: THỰC TRẠNG VÀ TÁI CƠ CẤU

GS.TSKH Nguyễn Quang Thái

Hội Khoa học Kinh tế Việt Nam

TS. Vũ Tuấn Anh

Viện Kinh tế Việt Nam

Tái cơ cấu đầu tư công được coi là trọng điểm của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế Việt Nam. Tình hình lạm phát cao và bất ổn kinh tế vĩ mô năm 2011 có nguyên nhân từ sự mất cân đối và thiếu hiệu quả trong đầu tư. Bài viết này tập trung phân tích thực trạng đầu tư công của Việt Nam hiện nay, các vấn đề liên quan đến tái đầu tư công và các khuyến nghị của tác giả đối với tái đầu tư công của Việt Nam gắn với tái cấu trúc nền kinh tế hướng tới phát triển bền vững.

Từ khóa: tái đầu tư công, tiêu dùng, tiết kiệm, đầu tư, ngân sách

1. Một số vấn đề về khái niệm đầu tư công

Đầu tư và đầu tư công ở nước ta đã có quan niệm được cụ thể hóa trong các Niên giám thống kê hàng năm, trong đó đầu tư (I- Investment) là việc bỏ vốn để làm ra các tài sản hữu hình (nhà xưởng, máy móc, công trình,...) và vô hình (phát minh, sáng chế, thương hiệu,...) để nhằm đạt mục đích do nhà đầu tư định ra¹.

Trong kinh tế học vĩ mô, “đầu tư” được hiểu là việc chi tiêu để tăng vốn (tư bản K-Capital stock) nhằm tăng cường năng lực sản xuất trong tương lai. Hàng năm, bảng cân đối sử dụng tổng sản phẩm trong nước (theo giá thực tế và giá so sánh 1994) có hạch toán tích lũy tài sản (Gross capital Formation) trong năm, nhưng hiện chưa có thống kê tổng tài sản với ý nghĩa là vốn tích lũy tại từng thời điểm như thông lệ quốc tế và sách giáo khoa. Do đó, các nhà nghiên cứu phải tự hạch toán phần khấu hao tài sản và phần tổng tích lũy tăng thêm hàng năm để đưa vào ước tính giá trị vốn K hàng năm. Vì thế, các ước tính vốn K này không giống nhau mà tùy thuộc vào các giả thiết trong các ước lượng, trong đó có tỷ lệ khấu hao tài sản không như nhau.

Trong các cuộc điều tra doanh nghiệp thường niên, giá trị tài sản cố định thường được ghi là nguyên giá (dù đã trừ khấu hao), nhưng lại không phản ánh đúng thực trạng tài sản của đơn vị hay nền

kinh tế (vì ít được đánh giá lại trong cuộc điều tra)². Mặc dù vậy, để tiện cho phân tích, trong báo cáo này sử dụng các số liệu thống kê chính thức của Tổng cục Thống kê.

Trong Niên giám thống kê Việt Nam, đầu tư là “toàn bộ những chi tiêu để làm tăng hoặc duy trì tài sản vật chất trong một thời kỳ nhất định”³. Vốn đầu tư thường thực hiện qua các dự án đầu tư và một số chương trình mục tiêu quốc gia với mục đích chủ yếu là bổ sung tài sản cố định và tài sản lưu động. Đầu tư được ghi chép và thống kê theo các ngành, các cấp quản lý (trung ương, địa phương) và theo nguồn vốn các thành phần kinh tế (đầu tư nhà nước, đầu tư kinh tế ngoài nhà nước và đầu tư của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài). Đầu tư cũng được thống kê theo giá thực tế và giá so sánh 1994.

Khái niệm đầu tư đang sử dụng này, bao gồm cả một phần không nhỏ chi phí nhưng không làm tăng giá trị tài sản, như chi phí “tái định cư” và một số chi phí đầu tư khác được sử dụng, không theo thông lệ quốc tế. Trên thực tế, tại Việt Nam đầu tư I và tích lũy tài sản K trong thời gian nhất định như một năm thường khác nhau. Tuy giá thực tế còn ít khác biệt (so với I, năm 2005, K = 87%; đến năm 2010 K = 92.76%) nhưng không chính xác vì đầu tư là chi phí bỏ ra trong năm, còn tài sản tăng thêm thể hiện qua con số tích lũy tài sản có phần quan trọng của đầu

tư mấy năm trước chuyển sang, nhưng do lạm phát cao nên cộng giá thực tế các năm khác nhau trở nên thiếu chính xác. Vậy nên dùng ước lượng theo giá so sánh 1994. Khi đó, sự khác biệt giữa I và K là rất lớn: năm 2000, giá trị $K=72,5\%$ so với I; còn năm 2010 $K=62,1\%$ so với I mà thôi.

Đầu tư được thực hiện chủ yếu dựa vào nguồn cân đối từ tích lũy nội bộ nền kinh tế (còn gọi là “giá trị để dành”, hay tiếng Anh là savings, viết tắt là S). Để đơn giản trong nghiên cứu, người ta thường coi đầu tư bằng tích lũy (hay là $I = S$). Thực tế, có sự lệch nhau giữa đầu tư và tích lũy trong từng nước, từng thời gian. Cách tính tích lũy nội bộ nền kinh tế từng năm trong phân tích đơn giản, người ta lấy GDP trừ đi tiêu dùng cuối của Nhà nước và cá nhân⁴. Sự chênh lệch này được bù đắp bằng các nguồn vay bên ngoài, hoặc động viên phần để dành trong nước những năm trước. Giải quyết tốt vấn đề mất cân đối này tốt thì làm cho các cân đối kinh tế vĩ mô thêm an toàn; nếu trái lại thì sẽ có thể làm tăng lên các nhân tố mất ổn định.

Đầu tư công (đầu tư nhà nước) là phần đầu tư trong khu vực kinh tế nhà nước (ngoài khu vực có vốn đầu tư nước ngoài và khu vực kinh tế ngoài nhà nước)⁵. Như vậy đầu tư công bao gồm các bộ phận cấu thành:

- *Đầu tư trong cân đối ngân sách*, thường chiếm khoảng 30% chi tiêu cân đối ngân sách hằng năm, được phân đều nhau giữa trung ương và các địa phương. Nếu tính đến việc chuyển hỗ trợ và ủy thác các địa phương thực hiện thì trên thực tế, vốn đầu tư công phần lớn lại được các địa phương thực hiện;

- *Đầu tư của các chương trình đầu tư hỗ trợ có mục tiêu*, mỗi năm có lúc lên tới trên dưới 40 chương trình mục tiêu. Phần lớn các chương trình này được quản lý thống nhất cả nước nhưng được sử dụng trên địa bàn các địa phương;

- *Đầu tư từ các khoản vốn vay*, kể cả các khoản tín dụng từ cho vay lại và các đầu tư từ trái phiếu chính phủ. Gần đây, nhiều địa phương hay các tập đoàn đầu tư có hình thức “tự vay, tự trả”, nhưng thực chất vẫn thuộc trách nhiệm của các cơ quan Chính phủ bảo lãnh, thực chất vẫn thuộc đầu tư công;

- *Các đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước trực tiếp hay từ các năm trước tồn đọng*. Hiện nay, việc phân chia các nguồn vốn trong các DNNN chưa thật rõ, nên

tạm thời trong nghiên cứu này lấy số liệu từ Tổng cục thống kê.

Trong thống kê chính thức, cũng chỉ nêu các khoản chi phí trực tiếp liên quan đến chi từ ngân sách nhà nước hằng năm, còn trong báo cáo tài chính của hoạt động doanh nghiệp nhà nước đôi khi cũng tách riêng các đầu tư từ vốn vay và vốn tự có khác của doanh nghiệp nhà nước. Khi đó, có thể xem đầu tư của các DNNN như một bộ phận của tài chính công, nhưng tạm thời để tách riêng khỏi các cân đối trực tiếp từ ngân sách. Các vấn đề mang tính kỹ thuật này sẽ được thảo luận trong một dịp khác. Có thể nói, khái niệm đầu tư Việt Nam đang sử dụng là quá rộng, có nhiều khoản chi đầu tư không tham gia vào tăng tài sản (chỉ khoảng 2/3 trong đó làm tăng tài sản) nên nhiều số liệu về đầu tư và đầu tư công của Việt Nam khó có thể tổng hợp và phân tích so sánh quốc tế.

Từ tổng tiết kiệm (để dành – savings), các nền kinh tế đầu tư và qua đó chuyển hóa thành tổng tích lũy tài sản (Gross capital formation). Về trung bình tính nhiều năm $S=I$ và cũng bằng Gross capital formation. Chính nguồn tăng trưởng tài sản (cố định và lưu động) là nguồn lực quan trọng cho tăng trưởng kinh tế⁶.

Khái niệm đầu tư Nhà nước (đầu tư công) đã sử dụng theo nghĩa rộng (chi tiêu tài chính công để đầu tư), tuy thuận lợi phân tích chi phí, nhưng cũng có chỗ khó so sánh quốc tế. Tuy nhiên, ở một số nước, các chi tiêu quốc phòng theo nghĩa đầu tư cho chi phí xây dựng tiềm lực quốc phòng cũng được tính trong đầu tư công để tăng tiềm lực vốn tích lũy của Chính phủ. Đây là các vấn đề phức tạp trong so sánh quốc tế, cần tiếp tục được nghiên cứu sâu hơn.

2. Tái đầu tư công trong hệ thống, cơ cấu lại nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng

Tái đầu tư công là một việc quan trọng, nằm trong nhiều trọng điểm của quá trình cơ cấu lại nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, nhằm nâng cao hiệu quả, chất lượng, sức cạnh tranh theo hướng phát triển bền vững. Nhu cầu tái cơ cấu đầu tư công đã được các nhà khoa học đặt ra mấy năm nay, nhất là khi phân tích tình trạng thiếu hiệu quả đầu tư do hiệu suất vốn thấp (như đo bằng chỉ số ICOR của đầu tư trong thời kỳ dài thì thấy chiều hướng giảm hiệu quả rất rõ).

Hơn thế, cũng theo Bùi Trinh, nền kinh tế lại chủ yếu dựa tăng trưởng trên cơ sở tăng vốn ngày càng

Bảng 1: ICOR theo vốn đầu tư và tích lũy tài sản

	Tính toán từ vốn đầu tư				Tính toán từ tích lũy tài sản			
	Tổng	Nhà nước	Ngoài NN	FDI	Tổng	Nhà nước	Ngoài NN	FDI
ICOR (2000-2005)	4.89	6.94	2.93	5.2	3.04	4.37	1.81	3.11
ICOR (2006-2010)	7,43	9,68	4,01	15,71	4,40	5,13	2,54	9,70

Nguồn: Tính toán của Bùi Trinh từ số liệu của TCTK, Hà Nội 2011

2000-2005			2006-2010		
K	L	TFP	K	L	TFP
52,07%	21,28%	26,64%	76,85%	15,62%	7,53%

nhiều, thậm chí cách đây 20 năm, nhân tố vốn chỉ chiếm khoảng 30% thì từ mấy năm nay đã vượt 50% và đạt tới 76%, còn yếu tố khoa học công nghệ, nguồn nhân lực bị giảm.

Để làm rõ nhu cầu tái cơ cấu đầu tư và đầu tư công, cần phân tích quan hệ tích lũy – tiêu dùng và tiết kiệm – đầu tư để thấy trong nhiều năm nền kinh tế đã bị huy động vượt sức tích lũy, gây thâm hụt ngân sách và tăng nợ nần.

Vấn đề này nổi lên trong năm 2011 khi đất nước phải đối phó với tình trạng tăng trưởng chậm, lạm phát cao, đời sống khó khăn. Chính phủ đã kịp thời ban hành Nghị quyết 11/CP ngày 24/2/2011, được

tái khẳng định trong kết luận 02 của Bộ Chính trị ngày 16/3/2011, được dư luận đánh giá tốt cả trong và ngoài nước. Trong tổ chức thực hiện đã thu được những chuyển biến tích cực bước đầu, góp phần kiềm chế lạm phát những tháng cuối năm 2011.

Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng trong kết luận Hội nghị Trung ương 3 (khóa XI) tháng 10/2011 đã nói rất rõ về nhu cầu tái cơ cấu đầu tư công, như một trong ba việc cần làm sớm trong tiến trình cơ cấu lại nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng, hướng tới năng suất, chất lượng, hiệu quả và phát triển bền vững. Quốc hội trong phiên họp cuối năm 2011 cũng đã có những quyết sách mạnh mẽ cắt giảm đầu tư công, kể cả trái phiếu Chính phủ. Quan điểm chung này của Đảng, Quốc hội và Chính phủ đã được sự hưởng ứng đồng thuận cao không chỉ của giới khoa học mà cả của dư luận xã hội. Nhưng tái

Bảng 2: Sản xuất – tiêu dùng – tích lũy

Năm	Sản xuất GDP ⁷	Tiêu dùng C	Tích lũy nội bộ S	Chênh lệch ngoại thương	Tổng tích lũy tài sản
Quy mô (giá thực tế)					
2005	839211	584793	254418	-35088	298543
2006	974266	675916	298350	-44438	358629
2007	1143715	809862	333853	-181302	493300
2008	1485038	1091876	393162	-225827	589746
2009	1658389	1206818	451571	-171663	632326
2010	1980914	1446901	534013	-203547	770211
Cơ cấu (%)					
2005	100.00%	69.68%	30.32%	-4.18%	35.57%
2006	100.00%	69.38%	30.62%	-4.56%	36.81%
2007	100.00%	70.81%	29.19%	-15.85%	43.13%
2008	100.00%	73.53%	26.47%	-15.21%	39.71%
2009	100.00%	72.77%	27.23%	-10.35%	38.13%
2010	100.00%	73.04%	26.96%	-10,28%	38,88%

Nguồn: Xử lý từ Niên giám thống kê 2009, trang 94; Niên giám thống kê 2010, trang 140

cơ cấu đầu tư công không thể làm riêng lẻ. Cần thấy tính chất hệ thống của tổng thể các vấn đề, trong đó tái đầu tư công, cùng với cơ cấu lại nền kinh tế, thực hiện chuyển đổi mô hình tăng trưởng là một hệ thống gồm nhiều công việc phức tạp, có mối quan hệ qua lại biện chứng mang tính hệ thống, với sự tương tác của các hợp phần, tác động thúc đẩy, lan tỏa và cả các mối liên hệ ngược, thuận, nghịch... Một quan niệm toàn diện như vậy sẽ làm cho quá trình tổ chức thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế tận dụng được các tương tác tích cực và phòng ngừa các tác động xấu của quá trình tái cơ cấu đầu tư, làm cho việc thực hiện dù khó khăn cũng thành công, ngay trong bối cảnh phức tạp, khó lường của kinh tế thế giới. Trong phân tích nhu cầu tái cơ cấu đầu tư, người ta thường nói về những bất cập của khoảng cách giữa tích lũy với đầu tư, liên tục bị doãng ra trong nhiều năm, gây nợ nần.

2.1. Tái cơ cấu đầu tư công liên hoàn với tái cấu trúc đầu tư nói chung

Nguyên nhân của tình hình lạm phát cao và mất ổn định kinh tế vĩ mô hiện nay chính là đã có chính sách và điều hành không đúng, nhất là gây ra các mất cân đối, làm cho nguồn lực nền kinh tế không hiệu quả, trong đó có vấn đề đầu tư:

(1) **Cân đối tích lũy và đầu tư (S-I):** đầu tư trên 40% GDP trong khi tích lũy dưới 30% GDP gây ra tình trạng vay nợ cả của khu vực Nhà nước và tư nhân khá nặng nề và tăng lên nhanh chóng. Thâm hụt ngân sách và thâm hụt thương mại cũng do đó mà ra, nhưng nay đã đến quá mức. Đây là một mảng mất cân đối cần cấp bách sửa đổi sớm.

(2) **Cân đối thu chi ngân sách:** Thu và chi ngân sách quá lớn về quy mô và thâm hụt lớn. Không những thu ngân sách qua cân đối đã cao, mà tính toàn bộ các nguồn để chi tiêu thì ngân sách hiện đã chi quá lớn, với hơn 40% GDP hằng năm. Lại thêm cơ chế phân cấp và tình trạng quan liêu, tham nhũng nên nguồn lực không được phân bổ có hiệu quả cao. Do đó, chủ trương tăng thu giảm chi một cách nhất loạt rất có tác dụng xấu, cần sửa đổi ngay;

(3) **Cân đối xuất nhập khẩu:** dù xuất khẩu tăng nhanh, nhưng nhập siêu quá lớn. Hơn nữa, quy mô nhập siêu từ mọi nguồn đã tăng lên hơn 10% GDP. Nhiều khi để đẩy mạnh xuất khẩu đã phải tăng nhập khẩu, gây mất cân đối trong nền kinh tế. Các dự án EPC (chia khóa trao tay) cũng được coi là tác nhân thúc đẩy nhập siêu. Tình trạng “gửi giá” của một số

doanh nghiệp FDI cũng đang gây bức xúc, khi 50% doanh nghiệp FDI “lở” kéo dài, nhưng vẫn đẩy mạnh đầu tư mở rộng.

(4) **Cân đối hàng – tiền:** tổng phương tiện thanh toán được tung ra quá lớn (nhất là sau những biện pháp trợ giá và tín dụng ưu đãi lớn). Hầu hết các dự án được hỗ trợ tín dụng dễ dãi, nhưng lượng cung hàng hóa với chất lượng thấp và giá thành cao, càng gây mất cân đối. Tình trạng chỉ số giá sản xuất PPI tăng nhanh hơn chỉ số giá tiêu dùng CPI do các yếu tố tác động cũng đang gây ra các tác động “trễ” khoảng 6 tháng, khó kiểm soát. Các mất cân đối hàng hóa cục bộ cũng cần tính đến, nhất là trong điều kiện thiên tai và tác động tâm lý “đám đông”.

(5) **Cân đối toàn bộ quá trình tái sản xuất:** Hiện đang tồn tại những mất cân đối do tăng tiêu hao vật chất như đã nêu, nhập siêu, tích lũy quá mức, tiêu dùng của Chính phủ và nhân dân còn nhiều lãng phí, chưa tương xứng với khả năng của nền kinh tế.

X-AX = GDP = Tiêu dùng cuối cùng + Đầu tư công và tư + (XK – NK)

Một mặt, giá trị gia tăng mà trong nước làm ra phụ thuộc vào cơ cấu sản xuất và hiệu quả sử dụng nguồn lực. Trong khi đó, tiêu dùng cuối cùng của cả khu vực công và tư (hơn 70% GDP) và tích lũy (hơn 40% GDP) nên ngoài phần tự làm ra trong nước, còn phụ thuộc vào nhập siêu và nợ bên ngoài. Kéo dài tình trạng này dẫn đến nợ nần tăng tới mức độ nguy hiểm.

Trong các phân tích kinh tế, người ta thường nhấn mạnh tiêu dùng và đầu tư, mà chưa nhắc đến nhiệm vụ tái cấu trúc nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, cải thiện ma trận công nghệ A (tiêu hao vật chất) để nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh. Tất cả các mất cân đối này đã đè nặng lên nền kinh tế. Thêm vào đó, “tư duy nhiệm kỳ”, tư tưởng cục bộ, và sự can thiệp của “lợi ích nhóm” đang làm nền kinh tế càng khó khăn thêm, đời sống của phần lớn cư dân bị ảnh hưởng, nhất là người nghèo, người có thu nhập thấp.

Hoàn thiện lĩnh vực đầu tư và đầu tư công chính là nhằm vào một hướng tái cơ cấu để đạt tới sự phân bổ nguồn lực hợp lý trong xã hội.

Đầu tư tạo ra tài sản là một loại đầu vào quan trọng nhất của tăng trưởng (hiện chiếm 2/3 đến 3/4 tăng trưởng), còn lại là các yếu tố lao động và yếu tố KHCN, quản lý (gọi chung là nhân tố TFP). Dù

Bảng 3: Tích lũy tài sản các nền kinh tế (%GDP)

	2005	2006	2007	2008	2009
Trung Quốc	42.1	42.97	41.74	44.05	47.66
Hàn Quốc	29.96	29.62	29.34	31.21	25.92
Nhật bản	23.57	23.97	23.69	23.61	20.37
Việt Nam	35.58	36.81	43.13	39.71	38.13
Malaysia	19.99	20.45	21.56	19.29	14.49
Thái Lan	31.44	28.28	26.43	28.87	21.85
Indonesia	25.08	25.4	24.92	27.8	30.97
Philippin	14.58	14.51	15.38	15.33	14.65

Nguồn: Niên giám 2010, trang 797

có những sai lệch ít nhiều do thống kê hay phân tích tác động, nhưng các nghiên cứu đều cho thấy, hiệu quả đầu tư và hiệu quả đầu tư khu vực công ngày càng giảm sút. Nhìn tổng thể, nếu không tổ chức lại công tác đầu tư nói chung và đầu tư công thì hiệu quả kinh tế sẽ rất thấp, dù hiện nay, mức tiết kiệm đã gần 30% GDP, nhưng tổng đầu tư vẫn trên dưới 40% GDP, làm tăng thâm hụt ngân sách, tăng vay nợ của quốc gia và nợ công.

Dựa vào khả năng tích lũy nội bộ nền kinh tế, các nước đều cố gắng giữ mức tích lũy thực tế đạt mức cao, khoảng 20-30% để bảo đảm tăng trưởng hợp lý. Trong quá trình phát triển, các nước đều cố gắng tiết kiệm để có mức đầu tư cao.

Như vậy, tái cấu trúc đầu tư công xét trong tổng đầu tư là cực kỳ quan trọng vì ít nhất 2 lẽ:

(1) Quy mô của đầu tư công hiện lớn và có tỷ trọng hơn đầu tư của khu vực dân doanh và khu vực FDI nói riêng, mà hiệu quả sử dụng lại thấp so với đầu tư chung cả nước. Trong nhiều năm đầu tư công chiếm hơn 50-60% tổng đầu tư toàn xã hội. Đến nay quy mô đầu tư của các thành phần ngoài nhà nước đã tăng lên, nhưng tỷ trọng đầu tư công vẫn lớn nhất, chiếm khoảng 40% tổng đầu tư, nhưng lại chưa được sử dụng hiệu quả, như đầu tư dàn trải, kéo dài và đầu tư ngoài ngành của các DNNN và các tập đoàn kinh tế, tổng công ty Nhà nước;

(2) Chức năng của đầu tư công chưa hướng vào làm “môi”, tạo điều kiện rất quan trọng cho các đầu tư khác và cho quốc kế dân sinh. Chẳng hạn, bên cạnh một số lĩnh vực đặc thù, như năng lượng mà khu vực tư nhân chưa đủ sức thực hiện, Nhà nước cũng cần sử dụng vốn để hỗ trợ đầu tư “mạo hiểm” vào các lĩnh vực khó, nhưng tạo ra sức cạnh tranh của kinh tế trên cơ sở sử dụng tiến bộ KHCN. Sau đó, đầu tư công cần thoái vốn để thay thế bằng nguồn vốn ngoài Nhà nước và không quên trách

nhệm phục vụ các nhu cầu phát triển xã hội... Nếu tái cấu trúc đầu tư công được thực hiện tốt theo hướng đó sẽ mở đường cho điều chỉnh các cấu thành khác. Chất lượng đầu tư công phải hướng vào hiệu quả kinh tế xã hội; đầu tư công không thể cốt lo làm lãi cho DNNN mà phải nhấn mạnh chức năng về phục vụ xã hội, làm tốt các dịch vụ công và đầu tư vào các lĩnh vực khó mà các thành phần kinh tế khác tạm thời chưa làm được hay chưa muốn làm nhưng rất cần cho xã hội, vì lợi nhuận tạm thời chưa cao.

Cần nhấn mạnh là, mục đích của tái cơ cấu đầu tư, nhất là đầu tư công là nhằm nâng cao hiệu quả, sức cạnh tranh chung của nền kinh tế, mà không phải chỉ là cắt giảm đơn thuần, một cách cơ học vốn đầu tư của các ngành, vùng, mặc dù về tổng thể vẫn cần tiết giảm. Thậm chí trong tái cơ cấu, hoàn toàn có thể bố trí tăng vốn cho các vùng khó khăn, các lĩnh vực cấp thiết khác. Việc giảm bớt tỷ trọng của đầu tư công sau khi sắp xếp lại cho hiệu quả hơn, đúng chức năng hơn, sẽ cần đi kèm có cơ chế khác nhau, linh hoạt hơn để huy động thêm nguồn bù đắp, thực hiện liên kết với vốn đa dạng từ các thành phần kinh tế khác trong và ngoài nước. Như vậy, ngay trong tái cơ cấu, không chỉ một chiều cắt giảm nhất loạt, mà chính là huy động và sử dụng sao cho hiệu quả hơn, vừa sức của nền kinh tế trong bối cảnh kinh tế khó khăn hiện nay. Vấn đề “vừa sức” cũng phải thực hiện trên cơ sở khả năng tích lũy của nền kinh tế, khai thác các nguồn lực đa dạng, các lợi thế so sánh đang xuất lộ khi đất nước chủ động tham gia vào hội nhập quốc tế, với các thể chế kinh tế quan trọng như WTO, TPP, ASEAN,... khi quy mô kinh tế đã lớn mạnh cùng với việc Việt Nam từ 2009 trở thành nước thuộc nhóm nền kinh tế có thu nhập trung bình, với tổng GDP vượt hơn 100 tỷ USD và tính theo theo sức mua tương đương PPP hiện đã

đứng thứ 40 trên thế giới.

Tái cấu trúc đầu tư công cũng cần được thực hiện liên hoàn với cơ cấu lại các nguồn vốn tư nhân trong và ngoài nước trong tổng thể nền kinh tế quốc gia. Hiện nay, tuy quy mô đầu tư khu vực dân doanh (vốn trong nước ngoài Nhà nước từ mọi nguồn, chủ yếu của các doanh nghiệp vừa và nhỏ) ngày càng lớn, nhưng tỷ trọng vốn của các doanh nghiệp này còn nhỏ. Trong khi đó, do quản lý còn yếu kém, hiệu quả của các khu vực doanh nghiệp FDI cũng giảm đi (hiệu quả vốn thấp đi nhanh chóng và năng suất lao động giảm nhanh chóng), đòi hỏi được tổ chức lại.

2.2. Tái cấu trúc nội bộ đầu tư công:

Trong hệ thống thống kê hiện nay, đầu tư công có thể xem xét ba bộ phận hợp thành:

(1) Đầu tư từ ngân sách Nhà nước, trong đó có chia cho TƯ và địa phương; vốn từ các chương trình mục tiêu quốc gia, trái phiếu cũng được tính ở đây, vì đây là các nguồn vốn công được Quốc hội kiểm tra kỹ lưỡng và ra Nghị quyết hằng năm. Trên cơ sở đó, Chính phủ sẽ phân bổ cho các ngành và các địa phương⁸.

(2) Đầu tư từ tín dụng nhà nước, kể cả vay và cho vay lại (có yếu tố ODA) là các khoản tín dụng có phần nào yếu tố ưu đãi, nhưng quản lý chưa chặt do phân ra quá nhiều mục tiêu khác nhau, cơ chế khác nhau;

(3) Đầu tư của các DNNN (kết hợp yếu tố cổ phần hóa, và tái cơ cấu DNNN). Đây là phần vốn đầu tư có nguồn gốc ngân sách Nhà nước, nhưng nay sau cổ phần hóa nhiều DNNN thì phần vốn này khá đa dạng. Vì vậy, theo quy định mới, sẽ xác định phạm vi hẹp hơn, để tránh lẫn lộn các nguồn vốn tư nhân, và cũng tránh được tính trùng lặp khi cổ phần hóa.

Như vậy, có thể thấy, trong điều kiện vốn đầu tư công có xu hướng giảm tương đối, nguồn tín dụng đầu tư Nhà nước năm 2010 tăng vọt, đưa dư nợ tín dụng vượt 120% GDP, góp phần gây lạm phát cao trong nền kinh tế, dù đầu tư từ ngân sách và của các DNNN đã được giảm tỷ trọng. Nhằm tái cấu trúc đầu tư công, cần xác định quy mô và phạm vi phân bổ rất hạn chế để vốn đầu tư công được tập trung hơn, tránh dàn trải⁹. Đồng thời sẽ tiến tới việc phân bổ nguồn vốn đầu tư Nhà nước theo một kế hoạch có tầm nhìn một số năm (ví dụ 3-5 năm) để bảo đảm đủ vốn hoàn thành các công trình cấp thiết nhất, và

cũng chỉ có thể trên cơ sở đó, từng bước bổ sung thêm các dự án mới, ví dụ với tầm nhìn 3 năm thì bổ sung khoảng 1/3, còn tầm nhìn 4-5 năm thì có thể bổ sung thêm 20%. Để điều tiết nguồn vốn từ trái phiếu tránh tùy tiện, Quốc hội đã quy định tổng nguồn cho cả 4 năm tới và phân bổ cho năm 2012, từ đó hạn chế dàn nguồn vốn này.

Tuy nhiên, chất lượng phân bổ vốn đầu tư rất phụ thuộc chất lượng “phân bổ” vốn đầu tư công theo ngành và theo các địa phương, vùng lãnh thổ, và cả theo các mục tiêu quốc gia, vì lợi ích toàn cục của quốc gia, có tầm nhìn dài hạn và phải là phân bổ “cuốn chiếu”, có dự phòng hằng năm bổ sung cho các công trình phát sinh hằng năm. Đây là việc làm không đơn giản, đòi hỏi sự phối hợp các ban ngành, và tránh được tư tưởng cục bộ, “dàn hàng ngang”. Hiện nay, tổng đầu tư công đã rút bớt, nhưng việc phân bổ rất phức tạp, nên có dự phòng để đáp ứng phát sinh. Không thể có kiểu chia quota sẵn cho vài năm, rồi sau đó không điều chỉnh, vì cuộc sống là vận động không ngừng, tương tác với nhau.

Trong tái đầu tư công, cần nhấn mạnh, đầu tư công chỉ nên tập trung làm đúng chức năng cải thiện việc cung ứng dịch vụ công, mà không nên được ưu đãi để tiến hành kinh doanh kiếm lời. Hơn thế, trong điều kiện ưu đãi quá mức cho các DNNN và đơn vị sử dụng vốn công sẽ gây ra sự phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế và làm mất đi động lực tăng trưởng. Do đó, khi tái đầu tư công, cần hướng đầu tư công từng bước chuyển sang các hình thức đa dạng cung ứng dịch vụ công, với sự tham gia của cả khu vực công và tư.

Để cân đối số thiếu hụt này, Việt Nam phải vay nợ là chính, làm cho dư nợ quốc gia đến 30/6/2010 đã lên tới 29 tỷ USD, trong đó 24 tỷ là nợ Chính thức (song phương và đa phương) và gần 5 tỷ là của chủ nợ tư nhân, gồm nước ngoài nắm trái phiếu (2 tỷ USD), ngân hàng thương mại (2,5 tỷ USD) và chủ nợ tư nhân khác (dưới 500 triệu USD) nhưng được Chính phủ bảo lãnh). Do đó, hằng năm số nợ gốc và lãi ngày càng lớn (riêng năm 2009, tổng nợ gốc và lãi lên tới 1290 triệu USD, trong đó nợ gốc phải trả hơn 806 triệu USD và nợ lãi phải trả gần 485 triệu USD). Số dư nợ này năm 2009 bằng 39% GDP, trong đó nợ công đối với nước ngoài lên tới 29,3% GDP¹⁰.

2.3. Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình: Vấn đề thanh kiểm tra, chế độ báo cáo và tổng hợp phân tích

Bảng 4: Cơ cấu và tỷ trọng (%) vốn đầu tư công

Năm	Ngân sách	Tin dụng	DNNN	Tổng số so tổng đầu tư toàn xã hội
2000	43.6	31.1	25.3	59.1
2005	54.4	22.3	23.3	47.1
2006	54.1	14.5	31.4	45.7
2007	54.2	15.4	30.4	37.2
2008	61.8	13.5	24.7	33.9
2009	64.3	14.1	21.6	40.5
2010	44.8	36.6	18.6	38.1

Nguồn: Niên giám 2010, trang 151 và 157

Tái cấu trúc đầu tư công liên quan đến người dân trực tiếp, nên được công khai công bố, thậm chí đưa lên mạng để cùng kiểm tra. Không nên bí mật điều không cần bí mật (hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội). Cách thức thông tin báo cáo cũng cần minh bạch, không nên chỉ riêng Bộ Tài chính biết. Không có tính toán nào có thể đúng liên tục trong ngắn hạn, nữa là trung dài hạn. Do đó, nên có kiểm tra, điều chỉnh cho tốt hơn.

3. Một số kiến nghị

Dưới đây là một số kiến nghị về đổi mới thể chế, cơ chế và những giải pháp tổng thể, cụ thể (chú ý đến cả việc sửa đổi phân cấp quản lý và đổi mới công tác quy hoạch...) để chấn chỉnh, hoàn thiện lĩnh vực đầu tư công phục vụ chống lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội, thực hiện tái cấu trúc nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng trong một hai năm tới.

3.1. Giảm quy mô đầu tư và đầu tư công

Cần cân nhắc để điều chỉnh đầu tư công, sử dụng trái phiếu chính phủ, đầu tư của các DNNN, tập đoàn kinh tế... do đầu tư nói chung và đầu tư công vượt sức nền kinh tế trong thời gian quá dài, gây nợ nần và làm yếu đồng tiền Việt Nam.

Cần ưu tiên cho ổn định vĩ mô hơn là tăng trưởng, vì ổn định vĩ mô, làm tốt chức năng quản trị quốc gia là nhiệm vụ chủ yếu của Chính phủ, chứ không phải tăng nhanh đầu tư công để tăng trưởng cao, trong khi đó, trên cơ sở ổn định kinh tế vĩ mô, tăng trưởng là công việc trực tiếp của doanh nghiệp và người dân.

Đầu tư đã vượt sức tích lũy nội bộ nền kinh tế đến 10% GDP và kéo dài, gây nên tình trạng nợ nần ngày càng lớn. Cần chú trọng đầu tư khu vực tư nhân trong nước, và cần tái cấu trúc cả khu vực FDI

theo hướng có lựa chọn hơn (không thuộc phạm vi bài viết này) và đầu tư công. Phải giảm cả quy mô và tỷ trọng của đầu tư công trong nền kinh tế từ dưới mức 40% tổng vốn hiện nay xuống mức thấp hơn hẳn mức 30% hay thấp hơn, để nguồn vốn này có thể tập trung hơn vào nhiệm vụ chính, trong khi toàn bộ nguồn đầu tư cũng được giảm xuống 30% GDP như cách đây 10 năm và sử dụng hiệu quả hơn.

Đối với đầu tư công, cần chú ý các biện pháp:

Giảm vốn đầu tư từ ngân sách: Soát xét nghiêm ngặt vốn đầu tư từ cân đối ngân sách, trong đó cần giảm quy mô đầu tư từ ngân sách xuống khoảng dưới 25% tổng chi tiêu cân đối ngân sách, tránh trường hợp tăng vọt vốn ngân sách đến 39,5% như năm 2009;

- Liên kết vốn đầu tư trong các chương trình: Soát xét việc xây dựng và thực hiện các chương trình đầu tư có mục tiêu, thực hiện việc lồng ghép mục tiêu trên cùng địa bàn;

- Kiểm soát chặt vốn vay: Soát xét lại các dự án vay vốn để thực hiện đầu tư công, tránh tình trạng cho vay dễ dãi, tăng mạnh vốn vay đến 227,4% như năm 2010, gây áp lực mạnh lên lạm phát;

- Kiểm soát vốn đầu tư công từ các DNNN: Soát xét nghiêm tình trạng hoạt động của các DNNN và tập đoàn kinh tế, không cho phép tăng vốn quá cao đến 40,7% như năm 2006, nghiêm cấm đầu tư ngoài ngành, có lộ trình để chấm dứt hẳn trước năm 2015.

3.2. Giảm thu, giảm chi, tái cơ cấu thu chi ngân sách, đẩy mạnh đầu tư ngoài khu vực công

Cần nhắc giảm thu, giảm chi ngân sách, từng bước thực hiện “khoan sức dân”. Người dân và doanh nghiệp sẽ biết cách sử dụng các nguồn tiền này theo cách hiệu quả nhất. Toàn bộ quá trình này cần gắn với tái cấu trúc nền kinh tế, đổi mới mô hình

phát triển kinh tế.

Giảm quy mô thu ngân sách: Hiện nay, mức thu ngân sách còn rất cao. Nếu “trừ” các khoản không đưa vào so sánh thu ngân sách vẫn cao hơn 20% GDP, trong khi toàn bộ các nước trong vùng đều có mức thu chi ngân sách dưới 20% GDP.

Giảm thuế XNK: Nguồn thu về thuế xuất nhập khẩu cũng rất cao, làm ảnh hưởng đến mặt bằng giá chung trong nước. Mức thu thuế XNK đã chiếm hơn 20% tổng nguồn thu ngân sách, trong khi tỷ lệ tương tự của Trung Quốc và bình quân trên thế giới chỉ 5% tổng nguồn thu ngân sách.

Giảm thu từ tài nguyên: Nguồn thu về khai thác tài nguyên cũng quá lớn (có lúc gần 30% nguồn thu ngân sách), kể cả bán nhà đất (trên dưới 10% tổng nguồn thu), làm cho tổng hai nguồn này cũng rất lớn trong tổng nguồn thu. Đây là điều gây tác hại cho môi trường phát triển bền vững.

Giảm thu từ doanh nghiệp: Nguồn thu ngân sách qua nộp thuế và các khoản nộp ngân sách của các doanh nghiệp hiện chiếm đến tỷ trọng lớn (2/3) trong tổng thu ngân sách trong nước cho thấy, nếu giảm tỷ lệ huy động, nhất là với các doanh nghiệp vừa và nhỏ, có thể tạo điều kiện “khoan sức dân”, để đầu tư công thực sự tập trung, hướng nguồn lực theo các kênh sử dụng nguồn lực có hiệu quả cao, tạo ra môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi nhất cho đất nước.

Từ đó có điều kiện tái cơ cấu chi ngân sách cho hiệu quả hơn. Theo quyết toán ngân sách năm 2009, tổng chi ngân sách từ các nguồn đã lên tới 43,1% GDP, cần giảm để chi tiêu có hiệu quả, do được lựa chọn kỹ.

3.3. *Đổi mới phân bổ đầu tư công, gắn với tái cơ cấu thu chi tài chính công và tái cấu trúc nền kinh tế, bảo đảm hiệu quả hơn và mang tính liên hoàn*

Trên cơ sở thu chi hợp lý, dành một phần thích đáng cho đầu tư công, với định hướng đúng đầu tư công cho phúc lợi xã hội, mà không phải là đầu tư cho kinh doanh và việc thực hiện gắn với chi tiêu trung hạn. Như vậy, phân bổ hợp lý vốn, gắn với việc bảo đảm tính khả thi của bố trí kế hoạch đầu tư trong liên tiếp các năm (cân đối trượt).

Giảm quy mô, tăng hiệu quả: Kế hoạch ngân sách và đầu tư công nói chung cần được cơ cấu lại cho hợp lý hơn, để nguồn đầu tư công được tập trung vào các dự án và chương trình có hiệu quả cao nhất, được tính toán kỹ lưỡng trên cơ sở quy hoạch và kế

hoạch phát triển.

Chỉnh sửa cơ cấu đầu tư công: Trong cơ cấu đầu tư công, rất coi trọng đầu tư cho các công trình phúc lợi công cộng, góp phần cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của người dân.

Bố trí vốn đầu tư liên hoàn thời gian: Đầu tư công cần được tính toán cân đối và bố trí khả thi trong các cân đối liên hoàn một số năm triển khai dự án, để không bị đứt vốn, và ảnh hưởng tới cân đối chung.

Hoàn thiện công tác đấu thầu: Đầu tư công cần được tiến hành lựa chọn nhà đầu tư có hiệu quả nhất dựa trên Luật Đấu thầu, cả giá cả và các điều kiện đảm bảo chất lượng công trình, dự án (được đánh giá theo giá đánh giá, chứ không phải giá chào đơn thầu).

3.4. *Sửa luật ngân sách 2002 và ban hành luật Đầu tư công*

Tiến tới luật ngân sách hằng năm, gắn với các chương trình dự án lớn, được cân đối liên hoàn theo phương pháp chi tiêu trung hạn 3- 5 năm.

Luật Ngân sách 2002, thi hành từ năm 2004 đã qua một số năm thi hành, đến nay đã tỏ ra bất cập, cần chỉnh sửa.

Một là, cần kiểm soát chặt chẽ tổng thể thu chi: Các quy định trong Luật ngân sách đã không bảo đảm đưa toàn bộ thu chi ngân sách vào tổng cân đối chung, được Quốc hội kiểm soát. Vẫn tách ra phần cân đối những chi tiêu “quan trọng”, và còn để ngoài cân đối nhiều khoản chi tiêu khác, không nhỏ nhưng bị sự giám sát quá “lỏng” của Quốc hội, như vượt thu ngân sách, như chi cho trái phiếu Chính phủ, như việc sử dụng vốn ODA (dù các bên nước ngoài đã kiểm tra chặt, nhưng lại chưa biết nói KHÔNG với các khoản ODA không cần có, không nên có),...

Hai là, sửa đổi luật ngân sách liên kết chi thu ngân sách, chứ không chia ra từng năm một riêng lẻ, không nối kết trong khi đầu tư lại diễn ra trong nhiều năm kế tiếp nhau. Trong Luật cũng không cho phép bảo đảm các khoản chi cho các công trình, dự án mang tính liên vùng, liên tỉnh, nên dễ dẫn tới tình trạng vừa thừa, vừa thiếu như các bệnh viện của vùng, trường học của vùng,... gây lãng phí do đầu tư chia cắt, nhưng chưa tới tầm,...

Ba là, tiến tới xây dựng luật ngân sách hằng năm: Luật hiện hành mang tính cứng nhắc của Luật khung, trong khi chi tiêu ngân sách cần có những

quyết sách sát hợp có điều chỉnh từng thời kỳ. Do đó, nên sửa lại cho linh hoạt hơn, tiến tới Luật ngân sách hằng năm như các nước.

Bốn là, xây dựng Luật ngân sách cho phù hợp, kiểm soát chặt bội chi ngân sách theo thông lệ quốc tế.

3.5. Nâng cao chất lượng quy hoạch

Nâng cao chất lượng công tác quy hoạch, trong đó hoàn thiện chương trình đầu tư công cộng PIP, gắn với kế hoạch chi tiêu trung hạn (được làm cuốn chiếu, có dự phòng, có tính đến các yếu tố tiến bộ KHCN và vai trò của nguồn nhân lực trong đầu tư công).

Hoàn thiện lĩnh vực đầu tư công, đảm bảo sử dụng đầu tư công hiệu quả, đòi hỏi phải có tầm nhìn chiến lược, xuất phát từ lợi ích cao nhất của quốc gia, có chiều sâu tới các đặc điểm đặc thù và lợi thế so sánh của từng địa phương riêng lẻ. Hiện nay có tình trạng quy hoạch chia cắt theo địa giới hành chính, mà chưa tính tới toàn bộ không gian kinh tế trong nước và hội nhập quốc tế. Do đó, các quy hoạch từ chỗ là định hướng, lại nêu ra các cân đối quá cụ thể, nhưng không bảo đảm khả thi. Chỉ riêng vốn để bảo đảm thực thi 267 khu công nghiệp (hơn 70.000 ha), 15+3 khu kinh tế cả nước (hơn 730.000 ha), vượt rất nhiều năng lực cân đối vốn của nền kinh tế (ít nhất 1-3 triệu USD/ha đầu tư xây dựng và phát triển).

Rà soát hoàn thiện các quy hoạch ngành và quy hoạch vùng cho ăn khớp nhau và bám sát các mục tiêu chung của Chiến lược phát triển, bảo đảm sự cân đối tổng thể. Các quy hoạch cần chủ động tính tới yếu tố KHCN, nguồn nhân lực và việc ứng phó với các tác động tình trạng nước biển dâng, biến đổi khí hậu toàn cầu, và khai thác các dòng sông chung, biển chung.

Đổi mới quy hoạch theo hướng bố trí không gian kinh tế mở, gắn kết ngành vùng, tận dụng các lợi thế so sánh trong phân bổ lực lượng sản xuất đất nước trong điều kiện đổi mới và hội nhập, tính tới các tiến bộ công nghệ và quản lý, tăng cường vị thế của thể chế kinh tế hiện đại... Hoàn thiện chương trình đầu tư công cộng PIP được cập nhật, được làm cuốn chiếu, gắn với kế hoạch chi tiêu trung hạn.

Trong điều kiện lạm phát cao, cần tập trung vốn cho các công trình, chương trình dự án quan trọng nhất, phục vụ tái cơ cấu nền kinh tế, chẳng hạn như về cảng biển thì chỉ tập trung 2 cảng nước sâu lớn

có tầm quốc gia ở Hải Phòng và Vũng Tàu (cảng Văn Phong trung chuyển quốc tế, xếp thứ ba, phụ thuộc chủ yếu vào nhu cầu thị trường bên ngoài, dùng vốn quốc tế). Các lĩnh vực khác cũng nên chia ra các dự án tầm quốc gia, khu vực và địa phương.

Tăng cường kiểm tra, cập nhật thông tin để bảo đảm việc xây dựng và thực hiện các quy hoạch có tầm nhìn xa, nhưng lại rất hiện thực. Tránh xây dựng các quy hoạch phát triển dựa trên các ý đồ “đua tranh” giữa các địa phương, các công trình, dự án trong một quy hoạch dưới chuẩn mực quốc tế, có tính chất “ép” không hiện thực.

3.6. Phân cấp ngân sách

Sửa đổi cơ chế phân cấp ngân sách, phân cấp đầu tư, tăng cường hơn vai trò tổng cân đối chung trên tầm quốc gia của Chính phủ. Từ đó, hoàn thiện luật Đầu tư công.

Trong nhiều năm qua, việc phân cấp ngân sách có nhiều điểm phù hợp với hoàn cảnh đặc thù của các địa phương, nhưng khi phân cấp đến quá mức, thì lại gây ra sự chia cắt. Trên thực tế, chỉ có hơn 10 tỉnh là có khả năng tự cân đối ngân sách, trong khi 50 tỉnh thành khác lại nhờ sự trợ cấp từ Trung ương. Như vậy, việc xây dựng cơ chế quản lý mang tính tập trung, thống nhất hơn, trên quan điểm toàn cục đã trở nên quá cần thiết.

Coi trọng vai trò quyết sách cân đối tập trung của Nhà nước, và sự phân cấp cho từng địa phương chỉ được tiến hành trên cân đối tổng thể chung, mà không phải là hình thức khoán chi. Đó cũng là cơ sở đổi mới chức năng của đầu tư công, với một số lĩnh vực có thể dành cơ hội cho cả khu vực tư nhân cùng tham gia kinh doanh phục vụ và kiếm lời, trong khi đầu tư công chuyển sang nhiều hơn cho phúc lợi chung.

Tăng cường vai trò cân đối theo vùng lãnh thổ, nhất là các dự án dành cho phúc lợi công cộng như y tế, giáo dục, môi trường. Nói KHÔNG với các dự án vượt cân đối chung, như đã nêu trong chỉ thị 1792 của Thủ tướng Chính phủ.

Hoàn thiện và thông qua Luật đầu tư công, chủ yếu dành cho các chi tiêu ngân sách trực tiếp;

Hoàn thiện cơ chế tài chính công, bảo đảm kiểm soát chi tiêu cho cả DNNN và thu xếp tín dụng ít được kiểm soát chặt hiện nay, gắn với tái cấu trúc hệ thống NH thương mại và tái cấu trúc DNNN.

3.7. Tái cơ cấu DNNN

Đổi mới DNNN, nhất là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước để thực hiện đầu tư có hiệu quả hơn.

DNNN bao gồm cả các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty nhà nước, hiện đang nắm giữ phần quan trọng tiềm lực kinh tế quốc gia, nhưng hoạt động thiếu hiệu quả, chưa thực hiện tốt các chức năng mà xã hội đã giao phó, kinh doanh ngoài ngành vì lợi nhuận đơn thuần, nhưng gây thất thoát lớn. Vì vậy:

- Kiên quyết thực hiện việc sắp xếp và cổ phần hóa DNNN đã được xác định trong các nghị quyết. Những doanh nghiệp đã tỏ ra không hiệu quả, phải chuyển đổi thành các hình thức quy định trong Luật doanh nghiệp, kể cả bán, khoán, cho thuê với khu vực đầu tư của tư nhân và doanh nghiệp nước ngoài. Như vậy, các nguồn lực mới được sử dụng có hiệu quả.

- Chấm dứt tình trạng đầu tư ngoài ngành; tập trung hơn vào một số lĩnh vực đột phá; chống dàn trải, góp phần phát triển bền vững; bảo đảm quan hệ hài hòa thành thị, nông thôn;...

- Tập trung nâng cao chất lượng các DNNN then chốt nhất, có ý nghĩa kinh tế xã hội, bảo đảm ổn định kinh tế và xã hội.

- Hoàn thiện thể chế quản lý DNNN, trong đó có quản lý các tập đoàn kinh tế, công ty quản lý vốn SCIC...

3.8. Thay đổi chính sách tín dụng

Đổi mới cơ chế tín dụng, kể cả vay nước ngoài để cho vay lại kết hợp với đổi mới hệ thống ngân hàng thương mại.

Lâu nay, cơ chế tín dụng dễ dãi đang để lại những hậu quả nghiêm trọng. Trong những năm trước mắt, gắn với việc đổi mới đầu tư công, cần:

- Xiết chặt hệ thống tín dụng phù hợp với chính sách tài chính thắt chặt, tiền tệ chặt chẽ.

- Kiểm soát chặt chẽ tình hình vay trả nợ trong và ngoài nước, bảo đảm an toàn của hệ thống.

- Tổ chức lại hệ thống các ngân hàng thương mại, các tổ chức tín dụng cho phù hợp với quy mô nền kinh tế, kể cả sáp nhập.

- Kiểm soát chặt việc tự vay, tự trả của các DNNN, các địa phương, và cả khu vực tư nhân liên kết với các DNNN hay bảo lãnh của Nhà nước.

3.9. Minh bạch thông tin và cơ chế

Công khai minh bạch đầu tư công và các số liệu của các DNNN để có giám sát từ cộng đồng, cùng phối hợp với giám sát của cơ quan nhà nước.

Nhiều năm kinh tế Việt Nam phát triển trong điều kiện chiến tranh, có sự phá hoại của các thế lực phản động đủ mọi hướng. Tuy nhiên, ngày nay trong công cuộc đổi mới, khi đã có quyết sách thì cùng với việc công khai kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của cả nước và các địa phương, cần:

Bảo đảm tính công khai, minh bạch của hệ thống thông tin kinh tế, phù hợp với thông lệ quốc tế, nhất là khi đã có chủ trương chính thức về đầu tư. Loại bỏ nhanh cơ chế thông tin nhiều loại về cùng một sự kiện, hiện tượng; cũng như tiêu chí đánh giá xây dựng khác thông lệ quốc tế, khó so sánh và kiểm soát.

- Cần công khai việc công bố các dự thảo và văn bản chính thức luật lệ và quy định có liên quan đến người dân, để có thể đóng góp, hiểu rõ và thi hành đúng.

- Cần thi hành hệ thống thông tin điện tử thống nhất, dễ tra cứu về các thu chi liên quan thu chi ngân sách và đầu tư công trên mạng để có thể theo dõi, giám sát.

- Tăng cường sự giám sát của cộng đồng, xem đó là thủ tục bắt buộc.

3.10. Tư vấn, phản biện và giám định xã hội

Tăng cường cơ chế giám sát phản biện của xã hội, đặc biệt là đưa thành cơ chế để có nhiệm vụ về tư vấn, phản biện, giám định xã hội trong quá trình đầu tư công.

Từng bước minh bạch hóa đầu tư công trên mọi bình diện, với sự tham gia của đội ngũ các nhà chuyên môn cả nước.

Xóa bỏ cơ chế xin-cho, tạo cơ chế có khoản chi bắt buộc trong chuẩn bị đầu tư để trả cho tư vấn.

Có chi phí được xác định sẵn để thực hiện việc phản biện và cơ chế cùng chịu trách nhiệm, mà không phải chỉ dựa vào ý chí của lãnh đạo.

Thực hiện cơ chế giám sát cộng đồng, và giám định xã hội trong đó có sự tham gia giới khoa học liên ngành.

Đưa toàn bộ các quy định này thành luật lệ để có sự giám sát suốt quá trình của xã hội.

Trên đây là những vấn đề quan trọng nhất trong tái đầu tư công, gắn với tái cấu trúc toàn nền kinh tế, hướng tới phát triển bền vững. □

1. Bài viết này không đề cập tới đầu tư tài chính, là hình thức đầu tư chủ yếu nhờ mua bán mua bán chứng khoán, trái phiếu hoặc các công cụ tài chính khác. Theo thông lệ quốc tế, có 2 khái niệm đầu tư khác nhau vì mục đích cải thiện điều kiện sản xuất kinh doanh và mục đích kiếm tiền.

2. Chẳng hạn, cơ quan có 2 chiếc ô tô cùng chủng loại được mua cách nhau mấy năm, mà giá trị được cộng lại đã làm sai lệch rất nhiều các đánh giá do tình trạng lạm phát và mức độ hao mòn. Đó là chưa nói tới sự khác biệt giữa giá trị và giá trị sử dụng của chúng.

3. Niên giám thống kê 2009, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội 2010, trang 103.

4. Đúng ra là phải dựa vào thu nhập quốc dân khả dụng NDI, nhưng có thể tạm dùng GDP để so sánh quốc tế như http://www.nationmaster.com/graph/eco_gro_dom_sav_con_lcu-gross-domestic-savings-constant-lcu. Trong hệ thống số liệu hằng năm của ngân hàng thế giới, gross savings (tổng tiết kiệm) = (bằng) tổng thu nhập quốc dân (gross national income) – (trừ) tổng tiêu dùng (total consumption) + (cộng) chuyển khoản với nước ngoài (transfer). Theo World Development Indicator 2009, tổng thu nhập bình quân năm 2007 toàn cầu là 22% GDP, trong đó với các nền kinh tế thu nhập thấp là 26% GDP; các nước thu nhập trung bình là 32% GDP; các nước thu nhập cao là 20% GDP.

5. Đầu tư công ở nước ta và một số nước khác có phạm vi rộng hơn, không chỉ bao gồm đầu tư để tạo năng lực sản xuất và cung ứng hàng hóa công cộng (như đầu tư vào kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội), mà còn bao gồm cả đầu tư kinh doanh các sản phẩm khác như sản xuất thép, xi măng, tàu thủy,...

6. Theo Ngân hàng thế giới 2010, thời gian 1990-2000, Việt Nam có tốc độ tăng tích lũy tài sản đến 20%/năm, còn trong 10 năm gần đây chỉ còn khoảng trên 12%/năm. Trong khi đó, bình quân các nước trên thế giới chỉ 2-3%/năm, hầu hết các nước riêng lẻ cũng có tốc độ bình quân dưới 10%/năm.

7. Đúng ra là thu nhập quốc dân khả dụng NDI, nhưng có thể tạm dùng GDP để so sánh quốc tế như http://www.nationmaster.com/graph/eco_gro_dom_sav_con_lcu-gross-domestic-savings-constant-lcu

8. Theo dự toán ngân sách 2012, tổng số thu cân đối ngân sách trung ương năm 2012 là 493.675 tỷ đồng. Tổng số thu cân đối ngân sách địa phương là 269.225 tỷ đồng. Tổng số chi cân đối ngân sách trung ương năm 2012 là 633.875 tỷ đồng, trong đó có 151.633 tỷ đồng bổ sung cân đối, bổ sung có mục tiêu từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương.

9. Chẳng hạn, theo báo cáo đầu tư công 6 tháng đầu năm 2011, cả nước có đến hàng vạn dự án đầu tư công các loại. Hơn thế, do đầu tư dàn trải, nên để thực hiện hết, sẽ cần tới nhiều năm. Trong khi đó, chỉ riêng yêu cầu của các ngành và địa phương thì cũng cần có số vốn công gấp hai lần mới tạm đủ. Do đó, tái cơ cấu đầu tư công trở nên quá cấp thiết.

10. Theo Bản tin Nợ số 6, tháng 12 năm 2010 và số 7, tháng 6-2011 của Bộ Tài chính. do năng lực xuất khẩu lớn nên nghĩa vụ trả nợ so với xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ chỉ 3-4%, chưa đến nổi căng thẳng trên phạm vi quốc gia. Tuy nhiên, do trả nợ và cả do chuyển nguồn bù trừ với nước ngoài, nên GNI của Việt Nam so với GDP từ mức 98,6% năm 2000, 98% năm 2005, dần dần giảm xuống 97,7% (2006); 96,9% (2007); 96,8% (2008), 95,3% (2009) và năm 2010, GNI bằng 95,8% GDP.

Tài liệu tham khảo:

1. Bùi Trinh, Báo cáo tại Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia, Hà Nội, 2011.
2. Nguyễn Phú Trọng. Kết luận Hội nghị trung ương 3 (khóa XI) năm 2011.
3. Nguyễn Quang Thái, Đầu tư công: Trường hợp Việt Nam. Kỳ yếu Hội thảo của ngân hàng Thế giới, Seoul 2008.
4. Tổng cục Thống kê. Niên giám thống kê năm 2010.
5. Vũ Tuấn Anh và Nguyễn Quang Thái, Đầu tư công: Thực trạng và tái cấu trúc, Nhà xuất bản Từ điển Bách khoa. Hà Nội, 2011.
6. World Bank, World Development Indicator, 2011.