

TÁI CẤU TRÚC ĐẦU TƯ CÔNG Ở VIỆT NAM

Th.s Bùi Việt Hưng, PGS.TS Mai Hữu Thực

Đại học Kinh tế Quốc dân

Tái cấu trúc đầu tư công được xác định là một trong những trọng tâm tái cấu trúc nền kinh tế và cần được thực hiện trước tiên. Bài viết này nêu một số giải pháp thiết thực nhằm tái cấu trúc đầu tư công ở nước ta hiện nay. Để tái cấu trúc đầu tư công, cần phải: trước hết, thực hiện nghiêm túc Nghị quyết 11 NQ-CP và Chỉ thị 1792 của Thủ tướng Chính phủ về cắt giảm đầu tư công; khẩn trương xây dựng những chương trình tái cấu trúc đầu tư công cho giai đoạn mới (2011-2015); giảm tỷ lệ đầu tư công trong đầu tư của xã hội; thay đổi phương thức phân bổ vốn và quản lý đầu tư, điều chỉnh việc phân cấp quản lý đầu tư; cần phải minh bạch đầu tư công, tăng cường kiểm tra, giám sát đầu tư công; đổi mới tư duy, có cách nhìn mới về đầu tư công.

1. Tính cấp thiết của tái cấu trúc đầu tư công

Sau cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu nghiêm trọng vừa qua (2008-2009), đang diễn ra quá trình tái cấu trúc sâu rộng nền kinh tế toàn cầu cũng như nền kinh tế của mỗi nước. Các nước công nghiệp phát triển và các nền kinh tế mới nổi sẽ hướng vào phát triển mạnh kinh tế tri thức, áp dụng công nghệ tiết kiệm năng lượng, nguyên liệu và thân thiện với môi trường. Đối với Việt Nam, tác động của cuộc khủng hoảng này đã làm bộc lộ rõ hơn những hạn chế, yếu kém nội tại của nền kinh tế nước ta, và đòi hỏi chúng ta cũng phải tái cấu trúc nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế.

Mô hình tăng trưởng kinh tế mà chúng ta theo đuổi bấy lâu nay là tăng trưởng theo chiều rộng, tăng trưởng chủ yếu dựa vào sự gia tăng lượng vốn đầu tư, khai thác tài nguyên và sử dụng lao động chất lượng thấp giá rẻ; hiệu quả sử dụng các nguồn lực và năng suất lao động thấp; chi phí sản xuất, tiêu hao năng lượng trên một đơn vị sản phẩm ở mức cao và có xu hướng tăng lên. Hiện nay, nhân tố vốn đầu tư đóng góp khoảng 60% vào tăng trưởng GDP hàng năm, lao động và nhân tố tổng hợp đóng góp phần còn lại, khoảng 40%. Theo một số nhà nghiên cứu, mô hình tăng trưởng kinh tế của nước ta hiện nay đã đi tới “đỉnh điểm”, đi tới giới hạn. Vì thế,

nếu không có sự đổi mới căn bản mô hình tăng trưởng kinh tế thì nước ta khó có thể tiếp tục phát triển nhanh và bền vững được.

Cơ cấu kinh tế nước ta đã có sự chuyển biến tích cực: tăng tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ, giảm tỷ trọng của nông nghiệp trong GDP. Tuy nhiên, cơ cấu kinh tế còn chưa hợp lý, sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng hiện đại còn rất chậm, chưa đóng góp tích cực vào việc tạo ra bước đột phá trong phát triển chất lượng và hiệu quả. Số ngành và lĩnh vực áp dụng công nghệ tiên tiến hiện đại còn ít, tốc độ đổi mới kỹ thuật công nghệ trong hầu hết các ngành công nghiệp còn chậm, công nghiệp hỗ trợ còn yếu, chưa phát triển. Trình độ sản xuất thấp nên sản phẩm xuất khẩu của nước ta chủ yếu ở dạng gia công, lắp ráp, giá trị gia tăng thấp, khả năng cạnh tranh thấp. Cơ cấu kinh tế còn bất hợp lý như vậy đã ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả của tăng trưởng, nền kinh tế nước ta vẫn là nền kinh tế bậc thấp.

Vì thế, tái cấu trúc nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế là đòi hỏi khách quan, bức thiết của sự phát triển kinh tế đất nước trong bối cảnh toàn cầu hóa kinh tế và cạnh tranh quốc tế gay gắt hiện nay. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng đã chỉ rõ định hướng đổi mới

mô hình tăng trưởng kinh tế của nước là: “chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chủ yếu phát triển theo chiều rộng sang phát triển hợp lý giữa chiều rộng và chiều sâu, vừa mở rộng quy mô vừa chú trọng nâng cao chất lượng, hiệu quả, tính bền vững”.

Tái cấu trúc nền kinh tế diễn ra đồng thời trên các nội dung: tái cấu trúc các ngành sản xuất và dịch vụ; tái cấu trúc doanh nghiệp mà trọng tâm là tái cấu trúc DNN; tái cấu trúc đầu tư, mà trọng tâm là tái cấu trúc đầu tư công; tái cấu trúc hệ thống tài chính-ngân hàng mà trọng tâm là tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại; điều chỉnh chiến lược thị trường, coi trọng hơn thị trường trong nước.

Thực trạng đầu tư công ở nước ta hiện nay là đầu tư công lớn, vượt quá khả năng của nền kinh tế; đầu tư quá dàn trải chưa tập trung vào những lĩnh vực mà nhà nước thực sự cần đầu tư; nhiều công trình, dự án đầu tư công chậm tiến độ, kéo dài, gây lãng phí, thiệt hại; và như là hệ quả, hiệu quả đầu tư công thấp, việc phân cấp quản lý đầu tư không phù hợp với năng lực, vượt tầm kiểm soát của các cơ quan quản lý nhà nước. Đầu tư công lớn, hiệu quả thấp là nguyên nhân hàng đầu dẫn đến sự mất ổn định của nền kinh tế. Vì vậy, trong tái cấu trúc nền kinh tế, tái cấu trúc đầu tư công được xác định là một trong những trọng tâm và cần được làm trước tiên.

2. Các giải pháp chủ yếu tái cấu trúc đầu tư công

Tái cấu trúc đầu tư công là một trong những trọng tâm của tái cấu trúc nền kinh tế. Tái cấu trúc đầu tư công liên quan chặt chẽ với các nội dung khác của tái cấu trúc nền kinh tế và là một quá trình khó khăn, phức tạp, nhưng nó phải được thực hiện thành công và hiệu quả. Trên cơ sở tổng hợp có cân nhắc ý kiến của một số nhà nghiên cứu và sự suy nghĩ của mình, xin nêu một số giải pháp chủ yếu nhằm thực hiện có hiệu quả tái cấu trúc đầu tư công như sau:

Trước hết, cần rà soát toàn bộ danh mục đầu tư đã được phê duyệt, kể cả những danh mục đầu tư do cấp cao phê duyệt, kiên quyết loại bỏ các danh mục đầu tư không còn phù hợp với điều kiện mới và tiêu chí mới. Để thực hiện điều này trước hết, cần phải thực hiện nghiêm túc Nghị quyết 11 của Chính phủ yêu cầu không khởi công các công trình, dự án mới sử dụng vốn ngân sách và trái phiếu Chính phủ, trừ các dự án phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai và Chỉ thị 1792 của Thủ tướng chính phủ về việc tăng cường quản lý đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và

trái phiếu Chính phủ. Cái khó là ở chỗ chúng ta đã “bung ra quá mạnh”, nên số dự án quá nhiều, trong đó có những công trình, dự án không còn phù hợp để lại hậu quả xấu. Để giải quyết vấn đề này, tôi tán đồng với quan điểm của TS Trần Xuân Giá, nguyên Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư “nên xóa bỏ những công trình, dự án đã thấy trước là không hiệu quả, mà bán thì không ai mua, bán những công trình, dự án nhà nước không cần nắm giữ và để tư nhân làm hiệu quả hơn”, “giãn tiến độ xây dựng những công trình, dự án trước mắt chưa cân đối được vốn và hoãn những công trình đã có quyết định đầu tư nếu chưa thu xếp được vốn hoặc chưa cần thiết”. Tuy nhiên, cho đến nay nhiều địa phương vẫn còn chần chừ trong việc cắt giảm, ngừng khởi công các dự án sử dụng vốn ngân sách nhà nước. Vì vậy, việc rà soát danh mục đầu tư, cắt giảm các danh mục đầu tư không còn phù hợp cần được thực hiện kiên quyết, góp phần khắc phục đầu tư dàn trải, kém hiệu quả.

Thứ hai, khẩn trương xây dựng chương trình tái cấu trúc đầu tư công theo hướng thu hẹp phạm vi đầu tư công một cách có cơ sở khoa học và thực tế, có tính khả thi cho giai đoạn mới (2011 - 2015). Thực hiện điều này liên quan đến vấn đề: cần có quan niệm đúng về vai trò, chức năng đích thực của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Vấn đề này đã được thảo luận nhiều, nhưng tựu trong lại thì Nhà nước nên tập trung thực hiện những chức năng, nhiệm vụ chính sau đây: xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế và xã hội hay là cung cấp hàng hóa công cộng; thiết lập khung khổ pháp luật, thể chế cho hoạt động của kinh tế thị trường; bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô tạo điều kiện cho tăng trưởng kinh tế bền vững, hiệu quả; thực hiện công bằng xã hội. Nhà nước cần tập trung thực hiện tốt những chức năng đó, chứ không phải nhà nước là người kinh doanh, do đó, rõ ràng là cần thu hẹp lĩnh vực đầu tư của nhà nước, tập trung vào những lĩnh vực đích thực mà Nhà nước cần đầu tư.

Thứ ba, giảm tỷ lệ đầu tư so với GDP, giảm tỷ lệ đầu tư công trong tổng đầu tư của xã hội. Tỷ lệ đầu tư so với GDP năm 2011 là trên 40%, tỷ lệ này là quá cao, cần phải được giảm xuống. Đầu tư công hiện ở mức cao, Chính phủ Việt Nam là đầu tư lớn so với Chính phủ nhiều nước. Đầu tư công cao, nhưng hiệu quả thấp, làm tăng nợ công cao, gây bất ổn cho nền kinh tế. Để giảm bớt đầu tư công, cần

thu hẹp lĩnh vực đầu tư của nhà nước như trên vừa đề cập đến. Nhà nước cần rút dần ra khỏi lĩnh vực kinh doanh vì mục tiêu lợi nhuận để tập trung nguồn lực cho những lĩnh vực nhà nước thực sự cần đầu tư nhằm tạo cơ sở cho sự phát triển của đất nước. Nguồn lực của nhà nước là có hạn, nên nhà nước cần đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế và xã hội thiết yếu, phát triển nguồn nhân lực, nghiên cứu và ứng dụng khoa học- công nghệ, phát triển nông nghiệp và nông thôn, giáo dục, y tế.

Thứ tư, thay đổi phương thức phân bổ và quản lý đầu tư. Việc phân cấp quản lý đầu tư thời gian qua, theo nhiều nhà nghiên cứu là quá mức, vượt tầm kiểm soát của các cơ quan quản lý nhà nước. Việc phân bổ các nguồn lực ít dựa vào tính hiệu quả của thị trường, vẫn còn chịu ảnh hưởng nặng nề của cách làm hành chính, cơ chế xin- cho, thêm vào đó là tính cục bộ địa phương đã phá vỡ tính tổng thể của quy hoạch đầu tư và tính ưu tiên trong đầu tư, đầu tư dàn trải, sản sinh ra những dự án “ba không” (không rõ mục đích, không cân đối được nguồn lực làm chậm trễ đưa dự án vào sử dụng; không phân kỳ được đầu tư phù hợp), hiệu quả đầu tư thấp, làm méo mó cơ cấu kinh tế. Vì vậy, cần điều chỉnh phân cấp đầu tư, nhưng đây là vấn đề nhạy cảm, vì luật đã ban hành, bây giờ lại tính chuyện thu quyền về sẽ gặp phải lực cản của “lợi ích nhóm”. Tuy vậy, vẫn phải điều chỉnh việc phân cấp quản lý đầu tư, không thể tiếp tục như hiện nay, không thể kiểm soát nổi. Trước mắt, cần thực hiện ngay việc gắn trách nhiệm ra quyết định đầu tư với việc thu xếp và phân bổ vốn, không thể kéo dài tình trạng địa phương ra quyết định đầu tư, còn Chính phủ lo vốn.

Thứ năm, tái cấu trúc đầu tư công cần được đặt trong chương trình tổng thể tái cấu trúc nền kinh tế,

nhất là trong mối liên hệ với tái cấu trúc DNNN và tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại. Việc tái cấu trúc DNNN không chỉ đòi hỏi phải có cách làm mới mà còn cần chi phí để thực hiện như chi phí để tái cơ cấu nợ và cấp thêm vốn điều lệ cho các doanh nghiệp với số tiền không nhỏ (Bộ trưởng Tài chính Vương Đình Huệ ước tính khoảng 50 nghìn tỷ đồng). Vì thế, việc tái cơ cấu DNNN nếu làm không khéo sẽ làm tăng nợ công. Hoặc ngân hàng với tính cách là một kênh đưa vốn vào nền kinh tế, nếu tái cấu trúc ngân hàng sẽ tác động vào tái cấu trúc đầu tư. Vì vậy, tái cấu trúc đầu tư công cần cân nhắc đến sự tác động qua lại của tái cấu trúc các thành tố khác.

Thứ sáu, cần phải minh bạch đầu tư công, tăng cường kiểm tra, giám sát đầu tư công. Sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan có thẩm quyền và chức năng, và của cả người dân đối với đầu tư công rất quan trọng. Đầu tư công là tiền đóng thuế của người dân, nên người dân phải được biết và có quyền giám sát. Việc kiểm tra, giám sát chặt chẽ sẽ thiết lập được kỷ cương trong phân cấp quản lý đầu tư, tránh được thất thoát, lãng phí trong đầu tư công.

Cuối cùng, nếu coi tái cấu trúc nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế lần này có ý nghĩa như là “đổi mới lần hai”, thì một vấn đề đặt ra là cần phải đổi mới tư duy, cần có sự thay đổi mạnh mẽ, đột phá về tầm nhìn đối với đầu tư công, đồng thời phải có quyết tâm cao trong việc tổ chức thực hiện. Việc tổ chức thực hiện một cách nhất quán và với tinh thần cách mạng, sáng tạo sẽ đưa công cuộc tái cấu trúc nền kinh tế, trong đó có tái cấu trúc đầu tư công đi đến thành công. □

Tài liệu tham khảo:

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI. Nxb CTQG, H, 2011.
2. TS. Trần Xuân Giá, nguyên Bộ trưởng Bộ KH-ĐT: Tái cấu trúc nền kinh tế phải bắt đầu từ tái cơ cấu đầu tư. Theo Thảo Linh- Báo Đầu tư.
3. PGS.TS.Lê Xuân Bá, Viện trưởng Viện nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương: Tái cấu trúc đầu tư công trong tiến trình tái cơ cấu kinh tế. Theo Đại đoàn kết.
4. Hồng Thu: Tái cấu trúc nền kinh tế- nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu của năm 2012. TCCS ĐT 2/11/2011.
5. GS.TS. Nguyễn Đình Hương: Huy động và sử dụng hiệu quả đầu tư công nhằm ngăn chặn suy giảm kinh tế ở nước ta hiện nay. Kỷ yếu Hội thảo khoa học Ngăn chặn suy giảm kinh tế Việt Nam. Hà Nội, 5/2009.