

Tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng của Việt Nam

Trần Kim Chung*, Đinh Trọng Thắng, Nguyễn Văn Tùng và các cộng sự

Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương

Ngày nhận bài 26.6.2015, ngày chuyển phản biện 30.6.2015, ngày nhận phản biện 24.7.2015, ngày chấp nhận đăng 27.7.2015

Nghiên cứu này xem xét vấn đề tái cấu trúc đầu tư công trong đổi mới mô hình tăng trưởng của thế giới, vận dụng vào xem xét thực tiễn Việt Nam. Trên cơ sở tổng hợp các phương pháp định tính, định lượng, mô hình toán, nghiên cứu này đã tổng quan về lý luận, về chính sách, về thực tiễn và đã chỉ ra rằng tái cấu trúc đầu tư công của Việt Nam trong giai đoạn 2011-2014 đã chuyển biến theo đúng hướng tăng cường công khai minh bạch và giảm tỷ trọng trong tổng đầu tư; giải quyết nợ đọng xây dựng cơ bản và đóng góp tích cực vào đổi mới mô hình tăng trưởng. Tuy nhiên, tái cấu trúc đầu tư công chưa có lộ trình tổng thể, chưa có tiêu chí tổng thể đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công... Đồng thời, nghiên cứu cũng chỉ ra một số giải pháp tổng thể, giải pháp cụ thể cho tiến trình tiếp tục tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng Việt Nam những năm 2015-2020.

Từ khóa: đầu tư công, đổi mới mô hình tăng trưởng, mô hình tăng trưởng, quản lý đầu tư công, tái cấu trúc đầu tư công.

Chỉ số phân loại 5.2

Mở đầu

Tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng là một trong những chủ đề được nhiều nhà hoạch định chính sách, nhiều nhà nghiên cứu, quản lý quan tâm. Đề tài “Tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng của Việt Nam”, mã số KX01.07/11-15 là một trong những nghiên cứu góp tiếng nói vào vấn đề này [1]. Nghiên cứu này là một nội dung mang tính cốt lõi của đề tài KX01.07/11-15. Ngoài phần Mở đầu và Kết luận, nghiên cứu này gồm 2 phần: phần I đề cập đến thực trạng tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng Việt Nam thời gian qua; phần II đề cập đến một số giải pháp định hướng tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng giai đoạn 2015-2020 của Việt Nam

Tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng

Thực trạng tái cấu trúc đầu tư công

Theo nhiệm vụ đặt ra của tái đầu tư công cần duy trì tỷ trọng đầu tư nhà nước khoảng 35-40% tổng đầu tư

xã hội; hàng năm tăng dần tiết kiệm từ ngân sách nhà nước (NSNN) cho đầu tư; dành khoảng 20-25% tổng chi ngân sách cho đầu tư phát triển. Đánh giá chung, tái cấu trúc đầu tư công trong giai đoạn 2011-2013 đã đạt kết quả đề ra. Tuy nhiên vẫn còn những vấn đề đặt ra: (i) Vốn đầu tư công vẫn còn hiện tượng “lấn át” vốn đầu tư của khu vực tư nhân; (ii) Nguồn lực ngân sách cho đầu tư công đang có xu hướng mở rộng quy mô phát hành trái phiếu chính phủ mà bản chất của trái phiếu chính phủ chính là bội chi NSNN và nằm trong tổng nợ công.

Trong các năm gần đây, do nhu cầu chi thường xuyên và chi trả nợ tăng quá nhanh, dẫn đến tỷ trọng chi đầu tư phát triển trong tổng chi NSNN năm 2011-2014 đã giảm mạnh so với các năm trước: năm 2011 chiếm 20,9% và 25,6% nếu tính cả vốn trái phiếu chính phủ (trong khi giai đoạn 2006-2010, bình quân là 28%/năm). Trong 6 tháng đầu năm 2013, nợ đọng xây dựng cơ bản đã giảm được 3.218 tỷ đồng so với năm 2012 (trong đó nợ đọng nguồn vốn NSNN giảm 1.828 tỷ đồng, nguồn vốn trái phiếu chính phủ giảm 1.390 tỷ đồng). Tổng số nợ đọng xây dựng cơ bản nguồn vốn NSNN và trái phiếu chính phủ của cả nước như sau:

* Tác giả chính: Tel: 0904119608, Email: trankimchung@mpi.gov.vn

OVERVIEW OF PUBLIC INVESTMENT RESTRUCTURING WITHIN THE FRAMEWORK OF VIETNAM'S GROWTH MODEL REFORM

Summary

In light of reviewing public investment restructuring during reforming growth model worldwide, this research has examined the situation in Vietnam. Using a combination of qualitative and quantitative methods, the research has provided an overview of theories, policies, and practical situations relating to public investment restructuring and has shown that the restructuring of public investment in Vietnam during the period of 2011-2014 was in the right direction of enhancing transparency, reducing the proportion of public investment in total social investment capital, resolving non-performing loans in capital construction, and contributing to the reform of growth model in Vietnam. However, public investment restructuring still has such drawbacks as lack of a master agenda for restructuring and lack of criteria for evaluating public investment projects, etc. In this paper, the authors also suggest a number of general as well as specific solutions for continuing to restructure public investment within the framework of Vietnam's growth model reform in the period of 2015-2020.

Keywords: *Economic Growth Model, Economic Growth Model Reform, Public Investment, Public Investment Management, Restructured Public Investment.*

Classification number 5.2

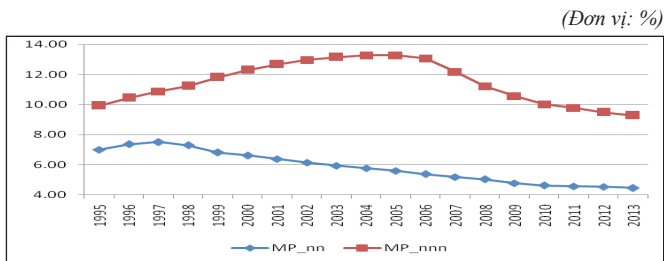
tính đến ngày 31.12.2012 là 46.576 tỷ đồng của 16.782 dự án; tính đến ngày 30.6.2013 là 43.358 tỷ đồng của 15.638 dự án.

Việc tổ chức đấu thầu và lựa chọn nhà thầu thực hiện dự án theo quy định của Luật Đấu thầu cũng được giao cho các bộ, ngành và địa phương quyết định. Tổng số gói thầu sử dụng NSNN (bao gồm cả vốn trái phiếu chính phủ) áp dụng lựa chọn nhà thầu theo Luật Đấu thầu trong giai đoạn 2006-2012 là 381.342 gói thầu với tổng giá trúng thầu là 1.849.071 tỷ đồng, tỷ lệ tiết kiệm trong giai đoạn này đạt 4,75%, tương ứng với 92.232 tỷ đồng.

Theo báo cáo tổng hợp về công tác giám sát, đánh giá đầu tư hàng năm, 5 năm qua, các cấp có thẩm quyền đã tổ chức thẩm định và phê duyệt 16 chương trình mục tiêu quốc gia, 65.256 dự án đầu tư mới, điều chỉnh 33.275 dự án (bình quân 13.051 dự án đầu tư mới/năm và 6.655 dự án điều chỉnh/năm). Trong 6 tháng đầu năm 2013, các cấp có thẩm quyền đã tổ chức thực hiện thẩm định và phê duyệt 6.550 dự án đầu tư mới và điều chỉnh 2.610 dự án.

Tỷ lệ cơ quan có báo cáo giám sát và số dự án đầu tư có báo cáo giám sát đạt khá cao. Tỷ lệ cơ quan có báo cáo giám sát năm 2011 là 110/124 (đạt tỷ lệ 88,7%), năm 2012 là 119/123 (đạt tỷ lệ 96,7%). Tuy nhiên, vẫn còn một số cơ quan chưa quan tâm đúng mức đến việc báo cáo giám sát đánh giá đầu tư, chưa nghiêm túc trong việc thực hiện giám sát và báo cáo giám sát theo quy định của Nhà nước.

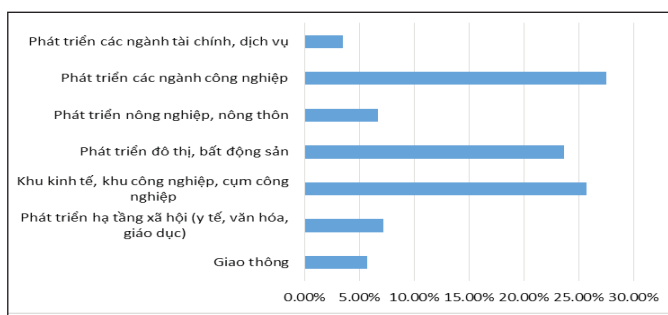
Từ năm 2010 trở lại đây, hiệu quả đầu tư công đang có dấu hiệu cải thiện nhất định: hệ số MP bớt giảm hơn (hình 1), tăng bằng mức 2006-2007 trước đó (hệ số ICOR). Tuy nhiên, hiệu quả đầu tư công luôn thấp hơn hiệu quả đầu tư toàn nền kinh tế và thấp hơn hiệu quả đầu tư khu vực ngoài nhà nước đối với cùng một cách tính. Hiệu quả đầu tư tính theo hệ số ICOR của toàn nền kinh tế luôn cao hơn hiệu quả đầu tư của khu vực công trong suốt cả giai đoạn nghiên cứu. Điều này đồng nghĩa với việc lượng vốn đầu tư khu vực công bỏ ra cho 1 đơn vị tăng trưởng luôn cao hơn con số tương ứng cần bỏ ra của đầu tư trong phạm vi toàn nền kinh tế.



Hình 1: hiệu quả đầu tư của khu vực đầu tư nhà nước và ngoài nhà nước qua hệ số MP

Nguồn: Tổng cục Thống kê và tính toán của nhóm nghiên cứu (tháng 11.2014)

Ở góc độ ngành, hiệu quả đầu tư công tại các lĩnh vực nhằm mục tiêu phát triển kinh tế (phát triển công nghiệp, phát triển khu kinh tế, phát triển bất động sản) bị coi là các lĩnh vực đầu tư công kém hiệu quả nhất (hình 2).



Hình 2: lĩnh vực đầu tư công kém hiệu quả nhất

Nguồn: khảo sát bằng phiếu hỏi tại các địa phương trong khuôn khổ thực hiện đề tài; n:550

Thực trạng đổi mới mô hình tăng trưởng Việt Nam những năm qua

Thực trạng mô hình tăng trưởng của Việt Nam trong giai đoạn vừa qua:

Chủ trương, chính sách lớn của Đảng về đổi mới mô hình tăng trưởng của Việt Nam được thể hiện qua các kỳ Đại hội Đảng. Đặc biệt, tại Đại hội XI (năm 2011), Đảng đã xác định: “Đổi mới mô hình tăng trưởng và cơ cấu lại nền kinh tế, nâng cao chất lượng, hiệu quả, phát triển kinh tế nhanh, bền vững”; “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. Thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế...” [2].

Trong hơn 10 năm qua, nền kinh tế Việt Nam đã có bước phát triển khá ấn tượng, đạt được nhiều thành tựu quan trọng, tiềm lực kinh tế tăng, vị thế trên trường quốc tế được nâng lên. Thông thường, sự tăng trưởng và phát triển kinh tế của mỗi nước đều đi kèm với những thay đổi trong cơ cấu kinh tế, đặc biệt là cơ cấu ba nhóm ngành: nông - lâm nghiệp và thủy sản; công

nghiệp - xây dựng; dịch vụ. Thực tế tại Việt Nam cho thấy, bên cạnh tốc độ tăng trưởng cao, cơ cấu kinh tế của Việt Nam cũng có được sự chuyển dịch theo chiều hướng tích cực.

Nhìn tổng thể, trong giai đoạn 2001-2014, chuyển dịch cơ cấu GDP theo thành phần kinh tế diễn ra chậm. Khu vực kinh tế nhà nước vẫn chiếm tỷ trọng cao và tương đối ổn định trong GDP. Sự chuyển dịch cơ cấu theo thành phần diễn ra tại tất cả các thành phần kinh tế. Các số liệu cho thấy, 3 năm (2001-2003) lạm phát tăng thấp, nhưng từ năm 2004-2010, lạm phát cao trở lại, gần như lặp đi lặp lại, cứ 2 năm tăng cao mới có 1 năm tăng thấp. Từ năm 2007 đến nay, lạm phát có chiều hướng mất ổn định hơn. Chiều hướng biến động CPI liên quan đến cung tiền và tín dụng trong giai đoạn này.

Đầu tư phát triển xã hội của Việt Nam đã tăng cả về quy mô và tốc độ, tạo nguồn lực cho phát triển sản xuất. Nhìn chung, tỷ lệ vốn đầu tư/GDP của Việt Nam khá cao (chiếm trên 30%), đặc biệt có năm tỷ trọng vốn đầu tư/GDP đạt 46,52% (2006). Mặc dù đầu tư đã có nhiều đóng góp cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam, nhưng hiệu quả của đầu tư là không cao (hình 1).

Lực lượng lao động dồi dào, nhưng đóng góp của lao động vào tăng trưởng kinh tế còn nhiều hạn chế. Giai đoạn 2001-2005, lao động chỉ đóng góp 21% vào GDP, giai đoạn 2006-2010 giảm còn 16% và tăng lên 17,12% vào năm 2013. Theo Tổng cục Thống kê, năng suất lao động xã hội năm 2014 theo giá hiện hành của toàn nền kinh tế ước tính đạt 74,3 triệu đồng/lao động (tương đương khoảng 3.515 USD/lao động). Nhìn chung, năng suất lao động Việt Nam chưa cao, thống kê của ILO về năng suất lao động của Việt Nam chỉ bằng 1/15 Singapore, 1/6 Malaysia...

Trên thực tế, đóng góp của TFP vào tăng trưởng kinh tế của Việt Nam còn nhiều hạn chế. Giai đoạn 2001-2005, TFP đóng góp 28% và giảm mạnh sau đó còn 8% vào giai đoạn 2006-2010. Tuy nhiên, đóng góp của TFP vào tăng trưởng có dấu hiệu tăng lên rõ rệt vào năm 2013 (27,09%). Có được điều đó là nhờ những chính sách tích cực của Chính phủ trong việc điều chỉnh mô hình tăng trưởng kinh tế của Việt Nam: nâng cao hiệu quả vốn đầu tư, nâng cao năng suất lao động, thúc đẩy sự phát triển của khoa học và công nghệ, phát triển kinh tế tri thức...

Đánh giá tổng quan về tăng trưởng dưới góc độ sử

dụng các nguồn lực:

Một là, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam nghiêng nhiều về số lượng hơn là chất lượng, nghiêng về chiều rộng hơn là chiều sâu. Kéo dài tình trạng này, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam sẽ không bền vững, chất lượng tăng trưởng không được cải thiện, cuối cùng sẽ kìm hãm tốc độ tăng trưởng kinh tế.

Hai là, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam vẫn chưa dựa nhiều vào tri thức, khoa học và công nghệ; năng suất lao động toàn xã hội thấp, tăng chậm so với tiềm năng. Mức tiêu tốn năng lượng để tạo ra một đơn vị GDP của nước ta cao so các nước trong khu vực. Nguồn lực phân bổ không hợp lý cho các lĩnh vực...

Gắn tăng trưởng với phát triển xã hội và bảo vệ môi trường:

Tính theo giá thực tế, thu nhập của người dân cả nước đã tăng 5,9 lần, trong khi chi tiêu cho đời sống cũng tăng hơn 3 lần trong giai đoạn 2005-2014. Tuy nhiên, vấn đề thu nhập của người lao động vẫn còn nhiều tồn tại: (1) Lợi thế về nguồn lao động dồi dào của Việt Nam không được sử dụng hết; (2) Tình trạng bất bình đẳng về thu nhập gia tăng do có sự khác biệt về mức lương giữa nhóm lao động có kỹ năng và khả năng thích ứng cao so với các nhóm lao động khác. Xoá đói giảm nghèo được coi là một trong những thành công lớn nhất của quá trình phát triển xã hội ở Việt Nam từ đầu thập niên 90 đến nay. Đến cuối năm 2014, tỷ lệ hộ nghèo cả nước giảm 1,6% so với năm 2013 (từ 9,8% xuống còn 8,2%); riêng tỷ lệ hộ nghèo ở các huyện nghèo giảm bình quân 5%/năm (từ 38,20% năm 2013 xuống còn 33,20% năm 2014). Hệ số Gini tính từ thu nhập của Việt Nam đã tăng nhanh, từ 0,35 (1993) lên 0,43 (2008). Theo khảo sát của GSO, tỷ lệ so sánh giữa mức chi tiêu cho đời sống của nhóm 20% người giàu nhất và 20% người nghèo nhất trong xã hội tăng từ 4,2 lần năm 1999 lên 4,5 lần năm 2006 (nhưng lại giảm xuống mức 4,2 lần năm 2008). Trong khi đó, hệ số chênh lệch về thu nhập giữa nhóm 20% giàu nhất và nhóm 20% nghèo nhất trong tổng dân số cả nước đã tăng từ 7,0 lần năm 1995 lên 8,9 lần năm 2008. Ở thành thị và nông thôn, khoảng cách này tăng lần lượt từ 7,7 lên 8,3 lần và từ 5,8 lên 6,9 lần trong cùng giai đoạn. Sự chênh lệch về mức thu nhập và chi tiêu giữa nông thôn và thành thị đã có phần giảm bớt. Nếu như năm 1994, mức thu nhập bình quân đầu người ở thành thị nhiều gấp 2,5 lần so với khu vực nông thôn, thì khoảng cách này giảm xuống còn 2,1 lần vào năm 2008. Tuy

nhien, khoảng cách mức sống giữa hai khu vực vẫn rất lớn. Phân tích từ các yếu tố đầu vào, sự chênh lệch đáng kể nhất giữa nông thôn và thành thị là khả năng tiếp cận các dịch vụ giáo dục. Tình hình tương tự cũng có thể nhận thấy ở khu vực y tế với mức chi tiêu bình quân đầu người cho chăm sóc sức khỏe ở thành thị cao gấp 1,7 lần ở nông thôn. Thực tế chỉ ra rằng, mặc dù có một số điều chỉnh tích cực trong thời gian gần đây, nhưng sự mất cân bằng phát triển vùng đã trở nên sâu sắc khi trong một thời gian dài, tăng trưởng tập trung chủ yếu ở vùng Đồng bằng sông Hồng và vùng Đông Nam Bộ. Hiện nay, vấn đề môi trường bị hủy diệt chính là mặt trái rõ ràng nhất của tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam.

Kết luận rút ra từ việc đổi mới mô hình tăng trưởng của Việt Nam thời gian qua:

Đổi mới mô hình tăng trưởng của Việt Nam trong giai đoạn vừa qua có một số kết quả: (1) Đã có chủ trương và triển khai trong thực tiễn vấn đề đổi mới mô hình tăng trưởng; (2) Trong điều hành thực tiễn đã dần chú trọng chuyển từ mô hình tăng đầu vào sang tăng chất lượng tăng trưởng; (3) Chú trọng tăng trưởng dựa trên hiệu quả thay vì sử dụng tài nguyên không tái tạo.

Một số hạn chế mô hình tăng trưởng Việt Nam giai đoạn 2001-2014 là: (1) Tăng trưởng chủ yếu dựa vào gia tăng các nhân tố đầu vào truyền thống; (2) Tăng trưởng kinh tế chủ yếu dựa vào khai thác tài nguyên; (3) Tăng trưởng kinh tế cao nhưng cơ cấu ngành chuyển dịch chậm; (4) Cơ cấu đầu tư bất hợp lý, dựa nhiều vào khu vực kinh tế nhà nước, vốn đầu tư nước ngoài (ODA, FDI, PDI và các nguồn vốn có nguồn gốc nước ngoài khác) sử dụng chưa hiệu quả; (5) Mô hình tăng trưởng đang hoạt động kém hiệu quả; (6) Sức cạnh tranh của nền kinh tế có nhiều hạn chế; (7) Sự gắn kết giữa tăng trưởng kinh tế với tiến bộ và công bằng xã hội chưa thật bền vững; (8) Tăng trưởng kinh tế kéo theo suy thoái môi trường sinh thái; (9) Môi trường thể chế và cải cách hành chính còn nhiều bất cập.

Tác động của tái cấu trúc đầu tư công tới mô hình tăng trưởng kinh tế

Tác động của đầu tư công đối với các yếu tố chính của đổi mới mô hình tăng trưởng:

Đánh giá tác động của đầu tư công tới tăng trưởng và bội chi NSNN, kết quả ước lượng của mô hình cho thấy, mối quan hệ giữa đầu tư công với tăng trưởng GDP và bội chi NSNN không rõ nét. Như vậy, việc gia tăng tỷ lệ đầu tư công trên GDP trong ngắn hạn đã dẫn đến việc tăng cường nợ công và thu thuế, do đó làm

thu hẹp đầu tư công và đầu tư tư nhân trong trung hạn và dài hạn. Nguyên nhân là hiệu quả của đầu tư công, đặc biệt là đầu tư của doanh nghiệp nhà nước (DNNN) còn ở mức thấp. Do đó, trong thời gian tới, cần tiếp tục đẩy mạnh tái cơ cấu nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công, như thực hiện thoái vốn đầu tư ngoài ngành của DNNN để tập trung vào ngành nghề cốt lõi; tách chức năng đại diện và chức năng chủ sở hữu đối với DNNN; thực hiện quy trình xây dựng và phân bổ vốn đầu tư từ NSNN theo kế hoạch trung hạn và Luật Đầu tư công...

Đánh giá tác động của đầu tư công tới chuyển dịch cơ cấu kinh tế, kết quả ước lượng của mô hình cho thấy, mối quan hệ giữa đầu tư công và chuyển dịch cơ cấu kinh tế không rõ nét. Bên cạnh đó, đầu tư công có tác động làm giảm nhẹ tỷ lệ lao động trong các ngành công nghiệp mặc dù tác động này là nhỏ và không có ý nghĩa thống kê. Biến đầu tư công và biến CPI có mối quan hệ trái chiều. Tương tự, biến đầu tư công/GDP cũng có quan hệ trái chiều với biến CPI. Hệ số của đầu tư công trong các vector đồng tích hợp mang dấu âm, cho thấy đầu tư công có thể tác động ngược chiều lên lạm phát. Điều này hàm ý có một hiệu ứng lấn át của đầu tư công đối với đầu tư và tiêu dùng của khu vực tư nhân. Xét ở giá trị tuyệt đối, vector đồng tích hợp của biến đầu tư công và nợ công thể hiện mối quan hệ thuận chiều giữa hai biến này trong dài hạn. Kết quả này phản ánh thực tế ở Việt Nam là sự gia tăng đầu tư công đòi hỏi Chính phủ phải vay nợ nhiều hơn để bù đắp bội chi trong điều kiện nguồn thu NSNN còn hạn chế, chưa đáp ứng được nhu cầu đầu tư phát triển. Tuy nhiên, xét ở giá trị tương đối, tỷ lệ đầu tư công/GDP lại có quan hệ trái chiều với tỷ lệ nợ công/GDP trong dài hạn. Điều này hàm ý một mức độ đầu tư công cao hơn có thể thúc đẩy sự ổn định của nợ công thông qua những lợi ích từ tăng trưởng kinh tế, cụ thể là từ sự gia tăng nguồn thu NSNN do tăng trưởng kinh tế mang lại. Các kết quả thực nghiệm cho thấy, đầu tư công tác động thuận chiều lên lạm phát trong ngắn hạn. Tuy nhiên, mối quan hệ ngược chiều giữa đầu tư công và lạm phát trong dài hạn thể hiện qua hệ số âm của vector đồng tích hợp hàm ý có sự lấn át ở chừng mực nào đó của đầu tư công với khu vực kinh tế tư nhân.

Bên cạnh đó, một phát hiện quan trọng là mối quan hệ trong ngắn hạn và dài hạn giữa đầu tư công và nợ công. Trong ngắn hạn, tỷ lệ đầu tư công/GDP có ảnh hưởng thuận chiều lên tỷ lệ nợ công/GDP. Tuy nhiên, tỷ lệ đầu tư công/GDP lại có quan hệ trái chiều với tỷ lệ nợ công/GDP trong dài hạn. Điều này hàm ý rằng,

một mức độ đầu tư công ổn định so với GDP có thể thúc đẩy sự ổn định và bền vững của nợ công thông qua những lợi ích do tăng trưởng kinh tế mang lại. Kết quả ước lượng cho thấy, đầu tư từ NSNN có tác dụng giảm tỷ lệ hộ nghèo của các địa phương. Cụ thể là, với mô hình tác động cố định, vốn đầu tư công tăng lên 10% thì tỷ lệ hộ nghèo sẽ giảm khoảng 0,13 điểm phần trăm. Điều này khẳng định các chương trình đầu tư, đặc biệt là cơ sở hạ tầng đang mang lại kết quả tích cực đến tăng trưởng kinh tế của địa phương nói chung cũng như công tác giảm nghèo nói riêng và cần được đẩy mạnh trong thời gian tới đây.

Đánh giá tái cấu trúc đầu tư công từ góc độ cải cách thể chế khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng:

Tái cấu trúc thể chế đầu tư công và đổi mới tư duy kinh tế, chủ trương kinh tế: tư duy kinh tế vẫn mang nặng tính chất “xin - cho”. Chủ trương kinh tế còn nhiều hạn chế: chậm nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn, Nhà nước tham gia quá trực tiếp và quá chi phối hoạt động đầu tư, kinh doanh, cấu trúc kinh tế Trung ương - kinh tế địa phương tiếp tục được duy trì đã phá vỡ tính hợp lý trong phát triển ngành, vùng.

Tái cấu trúc thể chế đầu tư công và cơ chế kinh tế, cơ chế quản lý kinh tế: nhóm rào cản xuất phát từ cơ chế kinh tế và cơ chế quản lý kinh tế gồm: sự không phù hợp của cơ chế phân cấp hiện hành, thiếu cơ chế giải quyết mất cân đối cung - cầu trong đầu tư công, quy trình đầu tư công nhiều khiếm khuyết.

Tái cấu trúc thể chế đầu tư công và tổ chức hệ thống kinh tế: nhóm rào cản xuất phát từ tổ chức hệ thống kinh tế bao gồm: những bất cập về quy mô địa bàn tỉnh, sự thiếu vắng yếu tố tạo vùng, thiếu chiến lược phát triển ngành kinh tế ở tầm quốc gia, và những bất cập trong công tác quy hoạch.

Tái cấu trúc thể chế đầu tư công và tăng cường năng lực của các bên hữu quan: tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về đầu tư là một trong những rào cản đối với hiệu quả đầu tư; hệ thống quản lý đầu tư không bao quát được trên địa bàn; quản lý dự án đầu tư chủ yếu theo cấp quản lý; các bộ chưa làm tốt chức năng quản lý đầu tư trong lĩnh vực quản lý.

Tác động từ điều phối các dự án đầu tư công của các cơ quan quản lý đầu tư công: công tác điều phối dự án đầu tư công cấp vùng và cấp quốc gia chưa được thực hiện đầy đủ, vai trò của các cơ quan điều phối chưa phát huy hiệu quả, dẫn đến kết quả là nhiều dự

án cùng loại đã được phê duyệt ở rất nhiều địa phương trong cả nước, thậm chí cả ở các địa phương lân cận nhau (hệ thống sân bay, cảng biển...), làm giảm hiệu quả đầu tư xét trên phạm vi vùng, cả nước.

Đánh giá chung:

Kết quả đạt được của tái cấu trúc đầu tư công trong đổi mới mô hình tăng trưởng: (1) Việc điều hành thực tiễn tái cơ cấu đầu tư công đã có chuyển biến trong thực tiễn; (2) Bước đầu hoàn thiện cơ chế quản lý đầu tư công; (3) Một số chính sách được thực hiện khá hiệu quả; (4) Hiệu quả đầu tư công đã chuyển biến; (5) Đầu tư công đã phối kết hợp với nguồn vốn khác

Tồn tại, hạn chế trong tái cấu trúc đầu tư công: (1) Tái cấu trúc đầu tư công vẫn chưa có một lộ trình tổng thể; (2) Một số văn bản quan trọng liên quan đến tái cấu trúc đầu tư công vẫn chậm được ban hành; (3) Chuyển biến trong diễn biến tái cấu trúc đầu tư công vẫn chưa đạt được như mong muốn; (4) Hiệu quả đầu tư công vẫn chưa đạt được như mong đợi, vẫn ở mức thấp, dù đã có một số cải thiện. Tuy nhiên, hiệu quả đầu tư công luôn thấp hơn hiệu quả đầu tư toàn nền kinh tế và thấp hơn hiệu quả đầu tư khu vực ngoài nhà nước đối với cùng một cách tính; (5) Số lượng các khu công nghiệp, khu kinh tế phát triển nhanh và nhiều trong thời gian ngắn so với nguồn lực tài chính; (6) Sự phụ thuộc vào nguồn vốn hỗ trợ từ Nhà nước; (7) Công tác xây dựng kết cấu hạ tầng còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc; (8) Hàm lượng công nghệ, tính phù hợp về ngành nghề trong cơ cấu đầu tư chưa cao; (9) Cơ chế, chính sách đối với khu công nghiệp, khu kinh tế vẫn còn nhiều điểm vướng mắc cần tiếp tục hoàn thiện.

Giải pháp tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng

Định hướng tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng

Chủ trương đường lối:

Có một số chủ trương đường lối tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng cần quán triệt: một là, có lộ trình tổng thể về tái cơ cấu đầu tư công; hai là, tập trung nguồn vốn đầu tư công vào những công trình trọng điểm, không dàn trải; ba là, xem xét, sửa đổi bổ sung Nghị quyết 08/2004/NQ-CP về phân cấp đầu tư, theo hướng tăng cường vai trò cân đối tổng thể nguồn vốn đầu tư công của Chính phủ; bốn là, tập trung hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư công: Luật Đầu tư công, Luật

Ngân sách, Luật Đầu tư...; năm là, tiến tới nhất thể hóa các vấn đề có liên quan đến đầu tư công vào một luật là Luật Đầu tư công.

Nguyên tắc, mục tiêu của tái cấu trúc đầu tư công:

Có 5 nguyên tắc phải đạt được: một là, ai ra quyết định đầu tư công, người đó chịu trách nhiệm; hai là, quyết định đầu tư công phải dựa trên cân đối được nguồn vốn; ba là, vốn đầu tư phải bao gồm cả phần duy tu, bảo dưỡng, vận hành; bốn là, các văn bản điều chỉnh vấn đề đầu tư công phải được ban hành và đưa vào vận hành; năm là, toàn bộ quy trình đầu tư phải được điều chỉnh bằng các văn bản quy phạm pháp luật.

Có 3 nội dung của mục tiêu gồm: một là, vốn đầu tư công phải được sử dụng hiệu quả hơn; hai là, vốn đầu tư công phải thúc đẩy hỗ trợ để thu hút các nguồn vốn khác; ba là, các cơ quan có liên quan đến đầu tư công phải đồng thuận và quản lý hết các chiều cạnh của đầu tư công.

Giải pháp tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng

Giải pháp tổng thể:

Về tổng thể, có một số giải pháp tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng: thứ nhất, cần có một lộ trình tái cơ cấu đầu tư công tổng thể đến năm 2020; thứ hai, cần nhanh chóng hoàn thiện khuôn khổ pháp lý nhằm đẩy nhanh các nội dung tái cơ cấu đầu tư công; thứ ba, ban hành chính thức quy trình thực hiện và quản lý đầu tư công; thứ tư, cần tiêu chí hóa xét duyệt đầu tư công; thứ năm, hoàn thiện thể chế điều phối các dự án đầu tư công; thứ sáu, cần hoàn thiện thể chế giám sát và đánh giá đầu tư công; thứ bảy, rà soát, điều chỉnh phân cấp đầu tư công.

Các giải pháp cụ thể:

Thứ nhất, hoàn thiện khung pháp lý về quản lý đầu tư: (i) Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về đầu tư; (ii) Trình Chính phủ ban hành các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư công [3], đặc biệt là Nghị định về kế hoạch đầu tư trung hạn; (iii) Thể chế hóa ngay trong Luật Đầu tư (sửa đổi) cơ chế để có nguồn đối ứng các dự án hợp tác công - tư (PPP) [4].

Thứ hai, điều chỉnh cơ cấu đầu tư công: (i) Điều hành thống nhất nguồn vốn có khả năng làm gia tăng nợ công, đưa vốn trái phiếu chính phủ và vốn đầu tư nhà nước ngoài ngân sách khác vào cân đối NSNN; (ii) Tăng cường kỷ luật, minh bạch và trách nhiệm giải

trình trong quản lý chi ngân sách, kiểm soát chặt chẽ nợ công và giữ vững an ninh tài chính quốc gia; (iii) Chủ động giảm tỷ trọng đầu tư công, tăng tỷ trọng đầu tư của khu vực kinh tế ngoài nhà nước trong tổng đầu tư xã hội; tăng đầu tư phát triển các dịch vụ phục vụ sản xuất nông nghiệp, khoa học và công nghệ, đào tạo và y tế; (iv) Có cơ chế hợp lý để bố trí một phần nguồn vốn NSNN vào các dự án hạ tầng theo mô hình hợp tác công - tư; hoàn thiện cơ chế phát hành trái phiếu công trình, trái phiếu doanh nghiệp; nghiên cứu sử dụng một phần ODA để tạo nguồn đối ứng một số dự án hợp tác công - tư có quy mô lớn; (v) Cải thiện môi trường đầu tư, thủ tục hành chính, chống tham nhũng.

Thứ ba, tăng cường áp dụng kỷ luật và cạnh tranh thị trường trong việc cấp vốn cho các dự án đầu tư công: (i) Điều chỉnh theo hướng tính đúng, tính đủ, cắt giảm bao cấp bất hợp lý đối với các giá dịch vụ công quan trọng; (ii) Thúc đẩy sự cạnh tranh giữa các đề xuất dự án đầu tư công, qua đó lựa chọn các nhu cầu ưu tiên và hiệu quả cao nhất; (iii) Xây dựng khuôn khổ pháp lý cho việc hình thành và phát triển các kênh cấp vốn dựa trên cơ chế thị trường.

Thứ tư, tăng cường kỷ cương phân cấp đầu tư công: (i) Thực hiện cơ chế chủ thể chỉ quyết định đầu tư trên cơ sở cân đối và bố trí được nguồn vốn; (ii) Áp dụng các chế tài buộc người quyết định các dự án đầu tư phải cân nhắc khi quyết định đầu tư nhằm tránh sai sót, rủi ro ngay từ chủ trương đầu tư; (iii) Tăng cường việc phân cấp trong công tác theo dõi, đánh giá, kiểm tra, giám sát trong quản lý đầu tư xây dựng cơ bản.

Thứ năm, tăng cường thẩm định độc lập với các dự án đầu tư công quy mô lớn: tổ chức nghiên cứu và thực hiện thí điểm cơ chế thẩm định chuyên môn độc lập về chủ trương đầu tư đối với các dự án đầu tư quy mô lớn và quan trọng. Cơ quan thẩm định chuyên môn độc lập là Viện Chiến lược Phát triển hoặc Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Thứ sáu, ban hành hệ thống các tiêu chí đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án đầu tư và chương trình đầu tư sử dụng nguồn vốn nhà nước. Trên cơ sở khung pháp lý được ban hành tại Luật Đầu tư công, cần nghiên cứu ban hành hệ thống tiêu chí đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án đầu tư và chương trình đầu tư làm cơ sở cho các khâu sau đây: (i) Đề chấp thuận chủ trương đầu tư; (ii) Để sắp xếp thứ tự ưu tiên các dự án đầu tư; (iii) Để thẩm định và phê duyệt

các dự án đầu tư; (iv) Để đánh giá giữa kỳ thực hiện các dự án đầu tư; (v) Để đánh giá cuối kỳ thực hiện các dự án đầu tư.

Thứ bảy, nâng cao chất lượng các quy hoạch, gắn chiến lược với quy hoạch và kế hoạch, nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước đối với quy hoạch phát triển. Cần sửa đổi, bổ sung cách thức thực hiện quy hoạch theo hướng: (i) Xác định mục tiêu, ưu tiên chiến lược của đầu tư sử dụng vốn nhà nước; (ii) Quy hoạch và căn cứ vào nguồn lực thực tế; (iii) Tuân thủ kỷ luật quy hoạch; (iv) Quy hoạch phải có tính điều phối giữa các cấp, các ngành; (v) Nâng cao chất lượng các dự án quy hoạch (cả quy hoạch tổng thể và quy hoạch chi tiết) gắn với tăng cường hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước đối với công tác quy hoạch.

Thứ tám, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, minh bạch thông tin về đầu tư sử dụng nguồn vốn NSNN: (i) Xây dựng hệ thống thông tin về dự án đầu tư công tốt để thúc đẩy công tác theo dõi kết quả; (ii) Nâng cao hiệu lực và hiệu quả công tác giám sát các dự án đầu tư nhà nước thông qua việc tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội, công tác kiểm toán các dự án đầu tư công cũng như cơ chế giám sát của người dân và các tổ chức xã hội đối với hoạt động đầu tư công; (iii) Thường xuyên công khai danh mục cụ thể dự án đầu tư nhà nước, bao gồm tên dự án, địa điểm thực hiện dự án, cơ quan chủ đầu tư, mục tiêu và quy mô, kế hoạch phân bổ vốn và tiến độ thực hiện dự án; (iv) Giám sát chặt chẽ các nhà thầu, các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực xây dựng; ban hành quy định trách nhiệm và chế tài xử lý vi phạm cụ thể; (v) Kiên quyết chống tham nhũng và thực hiện thường xuyên hơn trách nhiệm giải trình trong đầu tư công.

Thứ chín, tăng cường công tác quản lý vận hành dự án. Quy định việc quản lý vận hành dự án như một khâu trong quy trình quản lý đầu tư sử dụng vốn nhà nước, bao gồm các giải pháp chính như sau: (i) Yêu cầu chủ đầu tư (đơn vị triển khai dự án) có trách nhiệm bảo hành trong một thời gian nhất định đối với các dự án họ thực hiện; (ii) Gắn khả năng được phép thực hiện các dự án trong tương lai với chất lượng và hiệu quả thực hiện các dự án trong quá khứ; (iii) Thực hiện đăng bộ tài sản hình thành từ đầu tư sử dụng vốn nhà nước một cách đầy đủ; (iv) Theo dõi và hạch toán đầy đủ những thay đổi về giá trị của tài sản công trong suốt quá trình vận hành; (v) Theo dõi chất lượng và hiệu quả cung ứng dịch vụ của dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước; (vi) Có dự toán đầy đủ chi phí thường

xuyên cho hoạt động vận hành cũng như bảo trì, bảo dưỡng dự án khi đi vào hoạt động; áp dụng nghiêm ngặt các chế tài trong giám sát thi công, nghiệm thu, thanh quyết toán công trình.

Thứ mười, tăng cường việc đánh giá và kiểm toán sau khi dự án hoàn thành: (i) Hợp nhất khung pháp lý cho hoạt động kiểm toán đối với mọi dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước; (ii) Việc đánh giá dự án phải được áp dụng cho mọi dự án; (iii) Rút ngắn thời gian đánh giá và kiểm toán dự án; (iv) So sánh các dự án hoàn thành với các dự án khác (trong nước và quốc tế) về một số phương diện quan tâm.

Kết luận

Tái cấu trúc đầu tư công là một quá trình không kết thúc. Tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng là hướng tới hiệu quả.

Tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng giai đoạn 2011-2014 đã đạt được một số kết quả tích cực nhưng còn nhiều tồn tại. Để tiếp tục thúc đẩy tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng, cần tiếp tục quán triệt và triển khai đổi mới thể chế, cơ chế, chính sách tăng trưởng kinh tế và kiên định tái cấu trúc đầu tư công theo hướng công khai, minh bạch, hiệu quả.

Tài liệu tham khảo

[1] Trần Kim Chung và các cộng sự (2015), *Tái cấu trúc đầu tư công trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng*, Đề tài cấp nhà nước KX01.07/11-15.

[2] Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*.

[3] Quốc hội (2014), *Luật Đầu tư công*.

[4] Chính phủ (2015), *Nghị định 15/2015/NĐ-CP ngày 14.2.2015 về hợp tác công - tư*.