

đã ủng hộ công việc nghiên cứu này và các đồng nghiệp trong Viện Kinh tế Việt Nam đã đóng góp hiệu quả vào nội dung khoa học.

Trong nghiên cứu và trình bày, chắc chắn không tránh khỏi những thiếu sót. Các tác giả mong nhận được những ý kiến bình luận, phê phán và đóng góp của bạn đọc.

Hà Nội, tháng 3 năm 2011

TS. Vũ Tuấn Anh

GS. TSKH. Nguyễn Quang Thái

Chương 1

TÌNH HÌNH ĐẦU TƯ CÔNG 10 NĂM QUA

1.1. MỘT SỐ KHÁI NIỆM LÀM VIỆC

1.1.1. Đầu tư

Theo cách hiểu thông thường trong xã hội, "đầu tư" là việc bỏ vốn ra bằng các tài sản hữu hình (tiền, nhà xưởng, v.v.) hoặc vô hình (phát minh sáng chế, thương hiệu, v.v.) để kinh doanh nhằm đạt được lợi ích nào đó.

Trong kinh tế học vĩ mô, "đầu tư" được hiểu là tăng vốn (tư bản) nhằm tăng cường năng lực sản xuất trong tương lai. Đầu tư, vì thế, còn được gọi là hình thành tư bản hoặc tích lũy tư bản¹. Chỉ có tăng tư bản làm tăng năng lực sản xuất vật chất mới được

1. Cần phân biệt "đầu tư" nói chung với "đầu tư tài chính". Đầu tư tài chính là một hình thức đầu tư chủ yếu thông qua hình thức mua chứng khoán, trái phiếu hoặc các công cụ tài chính khác. Nhà đầu tư tài chính thông thường chỉ nhằm vào mục đích mua và bán chứ ít làm tăng giá trị thực của công ty mà họ đầu tư vào. Trong đề tài này sẽ tập trung chủ yếu vào đầu tư nói chung.

tính là đầu tư, còn tăng tư bản trong lĩnh vực tài chính tiền tệ và kinh doanh bất động sản không được tính vào phạm trù "đầu tư".

Với nội hàm như trên, trong thống kê thuật ngữ "đầu tư" được thể hiện qua chỉ tiêu "tổng tích lũy tài sản cố định" (viết bằng tiếng Anh là "gross capital formation"). Tổng tích lũy tài sản cố định là sự tăng hay giảm về tài sản cố định do kết quả của quá trình sản xuất. Gọi là "tổng" vì chưa tính phần mất mát vì tuổi thọ giảm và vì năng suất giảm của tài sản cố định theo thời gian cũng như sự lạc hậu của tài sản.

Giá trị của đầu tư (hay tổng tích lũy tài sản cố định) tính bằng giá trị tài sản cố định trên thị trường (vào lúc tài sản được hoàn thành và chuyển giao cho chủ sở hữu), như vậy phải bao gồm tất cả các giá trị làm nên tài sản đó, từ chi phí sản xuất, chi phí giao dịch, thuế giao dịch.

Trong thống kê của Việt Nam có hai chỉ tiêu "tổng tích lũy tài sản" (K) và "vốn đầu tư" (I) mà nội hàm không đồng nhất. "Tổng tích lũy tài sản" được tính theo phương pháp của thống kê quốc tế khi phản ánh cơ cấu phân bổ GDP. Còn "vốn đầu tư" được dùng để phản ánh số lượng tiền bỏ ra trong một thời hạn nhất định (1 năm, 5 năm) của các thành phần kinh tế nhằm mục đích tăng cường năng lực sản xuất kinh doanh.

Tuy nhiên, trên thực tế, số tiền này không phải tất cả đều đi vào lĩnh vực sản xuất kinh doanh, và vì vậy chỉ tiêu này không hoàn toàn là "tích lũy tài sản". Chẳng hạn, theo cách tính toán quốc tế thì đầu tư không bao gồm chi phí đền bù đất đai và tài sản, vì chi phí đền bù chỉ biến loại tài sản kiểu này thành một loại tài sản kiểu khác, tức là không liên quan gì đến hành động sản xuất. Việc chuyển mục đích sử dụng đất, làm tăng giá trị tài sản, ví dụ chuyển đất nông nghiệp thành đất thổ cư hay khu công nghiệp sẽ làm tăng giá trị đất, nhưng phần tăng giá này không phải từ sản xuất mà ra nên không được tính vào đầu tư hay tích lũy, mà phải tính vào mục do các thay đổi khác trong bảng cân đối tài sản quốc gia. Ở Việt Nam, loại chi phí này cũng được coi là đầu tư. Đây là một điểm khác biệt lớn trong cách thức đo lường trị giá đầu tư ở Việt Nam so với quốc tế. Chi phí đền bù đất đai và tài sản chiếm một tỷ trọng rất lớn trong một số loại công trình xây dựng ở đô thị và những nơi đông dân mà Việt Nam hiện coi là một loại chi phí đầu tư đã làm cho tổng giá trị đầu tư tăng lên và vì vậy hiệu suất của đầu tư giảm đi (ví dụ như ICOR của đầu tư công rất cao).

Ở Việt Nam, vốn đầu tư I được thống kê (thông qua báo cáo và các cuộc điều tra, khảo sát, ước lượng) và được sử dụng một cách thông dụng trong quản lý nhà nước, còn tích lũy tài sản K thì được tính toán một

cách *ước lượng* trong hệ thống tài khoản quốc gia SNA (bao gồm tài sản cố định và thay đổi tồn kho). Gọi là *ước lượng*, bởi vì với hệ thống hạch toán hiện nay, các doanh nghiệp thống kê và báo cáo tài sản theo nguyên giá tại thời điểm mà tài sản được hình thành, nên trong điều kiện lạm phát khá cao thì số liệu về tài sản tích lũy có thể ít có ý nghĩa². Số liệu về tích lũy tài sản K ít được sử dụng trong các nghiên cứu và trong công tác quản lý nhà nước của các ngành và địa phương. Tuy nhiên, K có ý nghĩa khi phân tích so sánh quốc tế, vì số liệu dựa trên cùng một phương pháp tính toán. Mặt khác, khi so sánh K với I sẽ thấy được có bao nhiêu phần vốn đầu tư thực tế đã trở thành tài sản sản xuất.

Theo thống kê, những năm gần đây ở Việt Nam, khối lượng "tích lũy tài sản" bằng khoảng 60-73% so với "vốn đầu tư". Nhưng điều rất đáng lưu ý là sự chênh lệch này liên tục tăng lên: Tích lũy tài sản từ chỗ bằng 72,5% so với vốn đầu tư vào năm 2000 đã mỗi năm một giảm đi, đến mức chỉ còn bằng 60,7% so với đầu tư vào năm 2009. Điều này có nghĩa là tỷ lệ vốn

2. Lấy một ví dụ đơn giản: đơn vị có 2 chiếc ô tô cùng kiểu cách, một chiếc mua 5 năm trước và chiếc khác mới mua. Hai chiếc xe này có giá cả rất khác nhau, có khi chênh nhau tới 2-3 lần. Vì thế, giá trị tài sản mỗi chiếc lấy theo cách tính trung bình cộng sẽ trở nên ít ý nghĩa đối với hạch toán.

vốn đầu tư trở thành tài sản tích lũy có xu hướng ngày càng giảm sút (Biểu 1.1).

Biểu 1.1. Vốn đầu tư và tích lũy tài sản của Việt Nam 2000-2007

(nghìn tỷ đồng, giá 1994)

Năm	Vốn đầu tư	Tích lũy tài sản	Khác biệt (tích lũy tài sản / vốn đầu tư) (%)
2000	115,1	83,5	72,5
2001	129,4	92,5	71,5
2002	148,0	104,3	70,4
2003	168,8	116,6	69,9
2004	189,3	128,9	68,1
2005	213,9	143,3	67,0
2006	243,3	160,2	65,9
2007	309,1	203,2	65,7
2008	333,2	215,9	64,8
2009	371,3	225,3	60,7

Nguồn: Tổng cục Thống kê, *Niên giám thống kê 2009*.

1.1.2. Đầu tư công

Việc gia tăng tư bản tư nhân được gọi là đầu tư tư nhân. Việc gia tăng tư bản xã hội được gọi là đầu tư công. Việc tăng tư bản xã hội thuộc chức năng của chính phủ, vì vậy đầu tư công thường được đồng nhất với đầu tư mà chính phủ thực hiện.

Ở Việt Nam, trong thời kỳ kinh tế kế hoạch hóa tập trung, đầu tư của Nhà nước là chủ yếu và lúc đó trong quản lý kinh tế và thống kê chỉ sử dụng khái niệm "đầu tư xây dựng cơ bản của Nhà nước". Đầu tư của khu vực tập thể và nhân dân (chủ yếu bằng công lao động và nguyên vật liệu địa phương) xây dựng các công trình công cộng (như đường xá, thủy lợi, v.v.) hầu như không thống kê được. Thuật ngữ "đầu tư công" được sử dụng ở Việt Nam từ khi chuyển sang cơ chế thị trường, bên cạnh các thuật ngữ "đầu tư của khu vực kinh tế ngoài quốc doanh" và "đầu tư trực tiếp nước ngoài". Các khái niệm "đầu tư công" và "đầu tư của Nhà nước (hay Chính phủ)" được sử dụng với ý nghĩa giống như nhau. Theo thống kê hiện nay, đầu tư công (hay đầu tư của Nhà nước) bao gồm:

- Đầu tư từ ngân sách (phân cho các Bộ ngành Trung ương và phân cho các địa phương).
- Đầu tư theo các chương trình hỗ trợ có mục tiêu (thường là các chương trình mục tiêu trung và dài

hạn) cũng được thông qua trong kế hoạch ngân sách hàng năm, nhưng về chủ trương lại thường được quyết định cho thời kỳ dài hơn 1 năm, ví dụ 3-5 năm.

- Tín dụng đầu tư (vốn cho vay) của Nhà nước có mức độ ưu đãi nhất định.
- Đầu tư của các doanh nghiệp Nhà nước, mà phần vốn quan trọng của doanh nghiệp có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước.

Có một số điểm khác biệt giữa định nghĩa mang tính lý thuyết về "đầu tư công" và vận dụng trong thực tế.

Theo lý thuyết kinh tế học thì đầu tư công là việc đầu tư để tạo năng lực sản xuất và cung ứng hàng hóa công cộng và chi tiêu chính phủ là các khoản chi của chính phủ để cung ứng hàng hóa công cộng như xây dựng đường xá, trường học, dịch vụ phòng và chữa bệnh, đảm bảo an ninh, quốc phòng, v.v. Hàng hóa công cộng phải thỏa mãn 2 đặc tính: không có tính cạnh tranh và không có tính loại trừ³ (Varian, 1992). Tuy nhiên, trên thực tế, chính phủ của nhiều nước, trong đó có Việt Nam, đảm nhận chức năng rộng hơn: Chính phủ không chỉ sản xuất và cung ứng các

3. Một hàng hóa không có tính cạnh tranh nếu tiêu dùng của một người không giảm khối lượng sẵn có cho tiêu dùng của người khác. Một hàng hóa không có tính loại trừ nếu một người không bị loại trừ khi người khác cũng tiêu dùng hàng hóa đó.

hàng hóa công cộng, mà còn sản xuất và cung ứng rất nhiều hàng hóa khác mà không hẳn có 2 thuộc tính trên. Chẳng hạn, đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước để sản xuất ra những hàng hóa không thỏa mãn cả 2 đặc tính nói trên như sắt thép, xi măng, tàu thủy, hóa chất, sách báo, rượu bia, dịch vụ ngân hàng, v.v. Mặt khác, trong thực tế rất khó có thể phân định hàng hóa nào là hàng hóa công cộng, bởi vì ở một số nước, có rất nhiều loại hàng hóa vốn được coi là công cộng hiện nay chính phủ cũng thuê khoán cho các công ty tư nhân thực hiện, như xây dựng đường xá, vận tải công cộng, dạy học và thậm chí cả đảm bảo an ninh trật tự công cộng, quản lý nhà tù. Trong những trường hợp này, đầu tư mà các công ty tư nhân thực hiện để sản xuất và cung ứng hàng hóa công cộng thuê cho nhà nước khó có thể coi là đầu tư công.

Để tránh sa vào khó khăn mang tính hàn lâm "thế nào là một hàng hóa công cộng?", khái niệm "đầu tư công" còn được hiểu là việc sử dụng nguồn vốn Nhà nước để đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội không nhằm mục đích kinh doanh. Cách hiểu này hiện chưa phổ biến, nhưng đang được Dự thảo Luật đầu tư công của Việt Nam đề nghị áp dụng. Theo cách hiểu này, lĩnh vực đầu tư công gồm:

- Chương trình mục tiêu, dự án phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật, kinh tế, xã hội, môi trường, quốc phòng, an ninh; các dự án đầu tư không có điều kiện xã hội hoá thuộc các lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội, y tế, khoa học, giáo dục, đào tạo và các lĩnh vực khác.

- Chương trình mục tiêu, dự án phục vụ hoạt động của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, kể cả việc mua sắm, sửa chữa tài sản cố định bằng vốn sự nghiệp.

- Các dự án đầu tư của cộng đồng dân cư, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp được hỗ trợ từ vốn nhà nước theo quy định của pháp luật.

- Chương trình mục tiêu, dự án đầu tư công khác theo quyết định của Chính phủ.

Như vậy, ở cách quan niệm này, đầu tư nhằm mục đích kinh doanh của các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước không nằm trong đầu tư công. Song cũng không thể coi nó là đầu tư tư nhân, bởi vì đây là tài sản thuộc sở hữu nhà nước. Vì vậy, việc sử dụng quan niệm này thực ra không làm đơn giản hơn cách phân loại và quản lý đầu tư của Nhà nước. Trước hết nó đòi hỏi phải bổ sung thêm khái niệm "đầu tư nhằm mục đích kinh doanh của các đơn vị thuộc khu vực nhà nước", bên cạnh các khái niệm "đầu tư tư nhân" và

"đầu tư công". Sau nữa, nó làm cho quá trình phân loại để thống kê trở nên phức tạp hơn. Chẳng hạn, một con đường, nếu được đầu tư bằng vốn ngân sách thì sẽ thuộc loại đầu tư công, nhưng nếu thực hiện bằng vốn "xã hội hóa" - tức là do cộng đồng hoặc tư nhân bỏ vốn đầu tư - sẽ thuộc đầu tư tư nhân, còn nếu có cả sự hỗ trợ vốn của chính phủ thì sẽ rất khó phân định đó là đầu tư công hay đầu tư tư nhân.

Hiện tại "đầu tư công" vẫn được quan niệm một cách đơn giản hơn: đó là bao gồm tất cả các khoản đầu tư do chính phủ và các doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế nhà nước tiến hành. Trong quan niệm này, đầu tư công được xét không phải từ góc độ mục đích (có sản xuất hàng hóa công cộng hay không, có mang tính kinh doanh hay là phi lợi nhuận) mà từ góc độ tính sở hữu của nguồn vốn dùng để đầu tư. Cụ thể là *đầu tư công là đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước theo quy định của pháp luật hiện hành, bao gồm: Vốn ngân sách nhà nước, vốn tín dụng do Nhà nước bảo lãnh, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn đầu tư phát triển của các doanh nghiệp nhà nước và các vốn khác do Nhà nước quản lý*. Trong nghiên cứu này, chúng tôi sử dụng khái niệm đầu tư công trên vì đó là cách hiểu phổ biến và cũng là đối tượng của chính sách đầu tư của Nhà nước hiện nay.

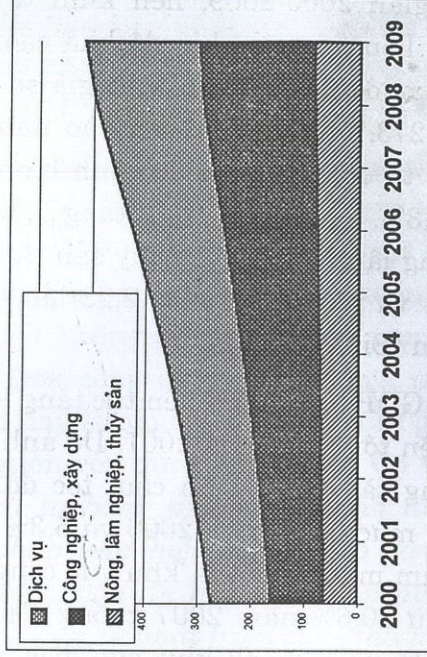
1.2. TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ, TÍCH LŨY VÀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC 10 NĂM QUA

1.2.1. Tăng trưởng, tích lũy và đầu tư

Trong thời gian 2000-2009, nền kinh tế Việt Nam tăng trưởng liên tục với nhịp độ khá cao. Tổng sản phẩm trong nước (GDP) tính theo giá so sánh 1994 đã tăng từ 273,7 nghìn tỷ đồng vào năm 2000 lên 516,6 nghìn tỷ đồng năm 2009, tính bình quân mỗi năm tăng 7,3%. Trong khi GDP tăng 1,89 lần, thì ở khu vực nông lâm nghiệp và thủy sản tăng 1,38 lần, công nghiệp và xây dựng tăng 2,22 lần, và dịch vụ tăng 1,89 lần (Biểu đồ 1.1).

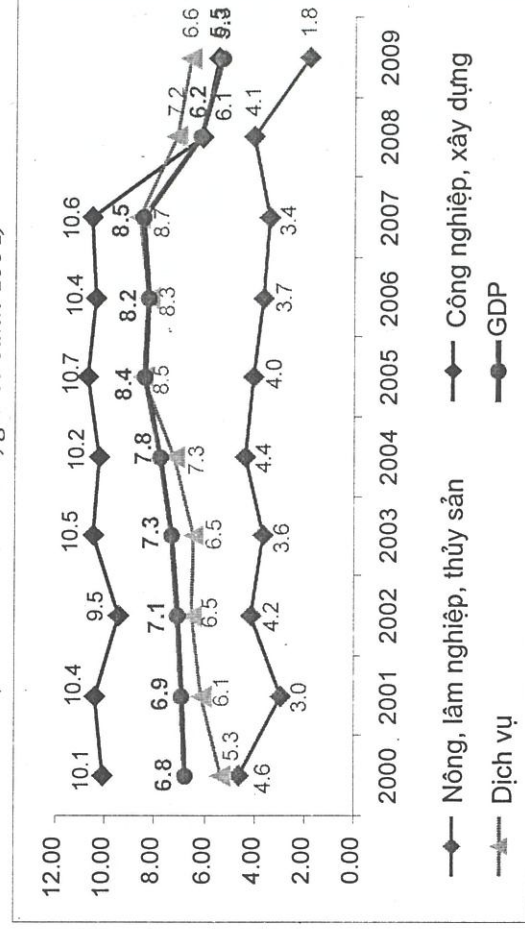
Tốc độ tăng GDP hàng năm liên tục tăng lên, từ 6,8% năm 2000 lên tới 8,5% năm 2007. Do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính toàn cầu, tốc độ tăng GDP giảm xuống mức 6,2% năm 2008 và 5,3% năm 2009, trong đó giảm mạnh nhất là khu vực công nghiệp và xây dựng, từ 10,6% năm 2007 xuống còn 6,1% năm 2008 và 5,5% năm 2009; khu vực dịch vụ giảm từ mức 8,7% xuống còn 7,1% và 6,6%; trong lúc khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản tăng tốc độ từ 3,4% năm 2007 lên 4,1% năm 2008 nhưng rồi sụt giảm chỉ còn 1,8% năm 2009 (Biểu đồ 1.2).

Biểu đồ 1.1. Tổng sản phẩm trong nước theo khu vực 2000 - 2009
(1000 tỷ đồng, Giá so sánh năm 1994)



Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê 2009 (tóm tắt). Tr. 40.

Biểu đồ 1.2. Tốc độ tăng trưởng GDP 2000-2009
(% so với năm trước, giá so sánh 1994)



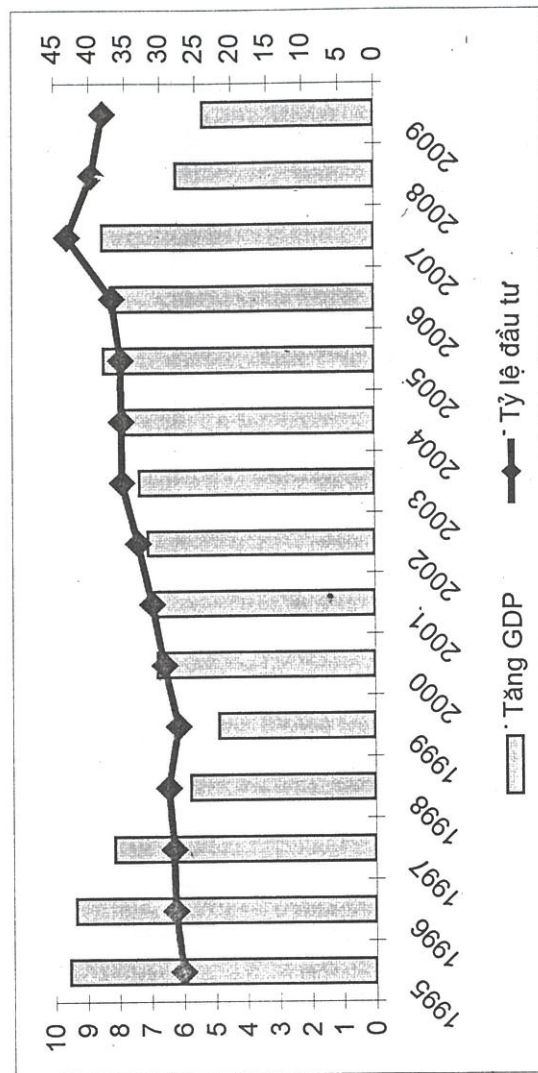
Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê 2009 (tóm tắt). Tr. 41.

Sự tăng trưởng kinh tế cao và liên tục trong thời gian khá dài chủ yếu nhờ có tỷ lệ tích lũy và đầu tư lớn. Nếu nhìn vào số liệu tổng quát về cơ cấu phân bổ GDP, có thể thấy tỷ trọng của đầu tư (tích lũy tài sản) trong GDP trong thời gian 5 năm 1995-2000 duy trì ở mức 27-29%, bắt đầu tăng mạnh trong 5 năm 2001-2005 (từ 29,6% năm 2000 lên tới 35,6% năm 2005). Tỷ trọng này tiếp tục tăng lên và nhảy vọt trong năm 2007 (43,1%), sau đó có giảm trong thời gian khủng hoảng tài chính toàn cầu nhưng vẫn còn rất cao: 39,7% năm 2008 và 38,1% năm 2009 (Biểu đồ 1.3).

Theo tính toán của Tổng cục Thống kê dựa trên bảng I-O năm 2005, trong giai đoạn 2000-2005 nền kinh tế Việt Nam tăng trưởng chủ yếu dựa vào vốn (64,63%), đóng góp của lao động vào tăng trưởng là 19,25% và đóng góp của năng suất nhân tố tổng hợp TFP chỉ là 16,12%⁴. Có thể nhận xét rằng, *mô hình tăng trưởng kinh tế với tốc độ cao nhờ chủ yếu vào vốn đầu tư đã được bắt đầu kể từ đầu những năm 2000 cho đến hiện nay.*

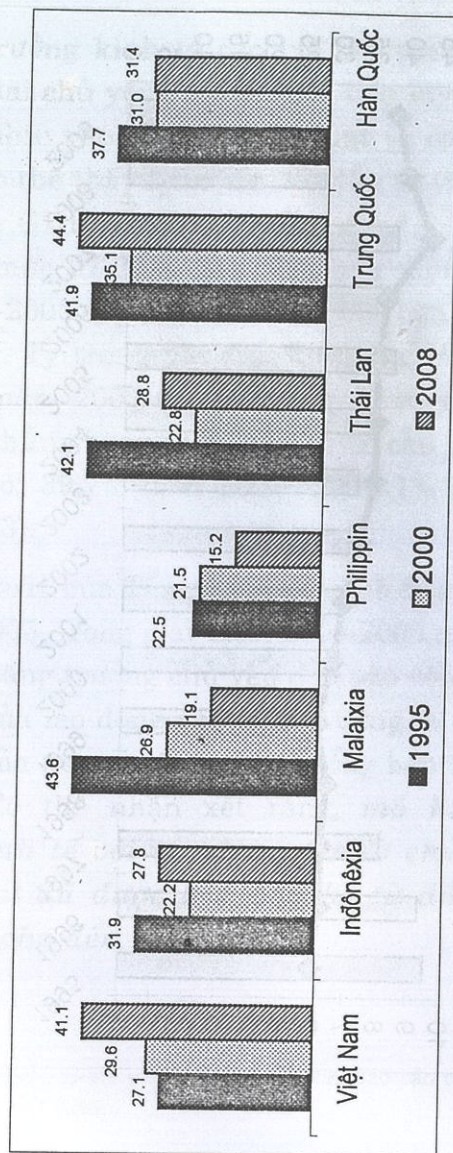
4. Bùi Trinh (2009), *Đánh giá hiệu quả đầu tư*. Báo cáo chuyên đề cho Viện Kinh tế Việt Nam.

Biểu đồ 1.3. Tốc độ tăng GDP và tỷ lệ đầu tư so với GDP 1990-2009



Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê 2009.

Biểu đồ 1.4. Tỷ lệ tổng tích lũy tài sản trong nước so với GDP của một số nước Châu Á 1995-2008 (%)



Nguồn: ADB, "Key Indicators for Asia and the Pacific 2009". Manila 2009.

So với một số nước trong khu vực Đông và Đông Nam Á, tỷ trọng đầu tư trong GDP của Việt Nam thuộc loại đứng đầu (Biểu đồ 1.4). Năm 2007, tỷ trọng này ở Việt Nam chỉ thấp hơn so với Trung Quốc (44,2%), nhưng cao hơn nhiều so với Hàn Quốc (29,4%), Thái Lan (26,8%), Indônêxia (24,9%), Malaixia (21,9%) và Philipin (15,3%). Trong khi tỷ trọng đầu tư so với GDP ở hầu hết các nước có chiều hướng giảm đi, thì tỷ lệ này ở Việt Nam lại tăng mạnh. So với các nước khác, GDP tính trên đầu người của Việt Nam thấp hơn nhiều lần. Điều này có nghĩa là *tuy rất nghèo nhưng Việt Nam đang thực hiện một mô hình kinh tế tiết chế tiêu dùng để tích lũy và đầu tư ở mức độ thuộc loại cao nhất ở Đông và Đông Nam Á*.

1.2.2. Ngân sách nhà nước

10 năm gần đây, Nhà nước Việt Nam thực hiện chính sách tài khóa liên tục tăng thu để bù đắp cho chi tiêu công trong khi chi tiêu công vẫn không ngừng tăng lên. Thu ngân sách đã tăng từ 20,5% so với GDP năm 2000 và lên trên 28% trong những năm 2006-2008. Chi ngân sách cũng đã tăng tương ứng từ 24,7% năm 2000 lên trên 31% từ năm 2005, đạt tới mức gần 35% năm 2007 (Biểu 1.2).

Biểu 1.2. Thu chi và thâm hụt ngân sách 2000-2008 (% so GDP)

	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Thu ngân sách	20,5	23,1	24,8	26,7	27,2	28,7	27,6	28,1
Trong đó:								
- Thu trong nước	10,5	11,9	12,8	14,6	14,3	14,9	15,2	15,5
- Dầu thô	5,3	4,9	6,0	6,8	7,9	8,6	6,7	6,0
- Hải quan	4,3	5,9	5,5	4,9	4,5	4,4	5,3	6,1
- Viện trợ	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5	0,8	0,4	0,5
Chi ngân sách	24,7	27,7	29,5	29,9	31,3	31,6	34,9	33,3
Trong đó:								
- Đầu tư phát triển	6,7	8,4	9,7	9,2	9,4	9,1	9,8	9,2
Thâm hụt ngân sách	4,2	4,6	4,7	3,2	4,1	2,9	7,3	5,2

Nguồn: Tổng cục thống kê, Niên giám thống kê 2009. Tr. 98-100.

Thâm hụt ngân sách là căn bệnh kinh niên nhiều năm nay, trong bối cảnh ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính toàn cầu lại trở nên trầm trọng hơn. Điều đáng lo ngại là việc chấp nhận thâm hụt ngân sách dường như đã trở thành nếp nghĩ của những cơ quan có thẩm quyền ra quyết định về ngân sách. Trong các cuộc tranh luận trên các diễn đàn Quốc hội và Chính phủ, vấn đề được bàn thảo là cho phép Chính phủ chi tiêu thâm hụt ngân sách bao nhiêu và tăng nguồn thu ngân sách để giảm thâm hụt, chứ không phải là buộc Chính phủ thắt chặt chi tiêu nhằm đạt được ngân sách cân đối. Việc giảm bội chi ngân sách đã diễn ra trong các năm 2009-2010 (từ 6,9% xuống 5,6%) song không phải là xu thế vững chắc.

Thêm vào đó, đáng chú ý là bao giờ Chính phủ cũng đề xuất dự toán bội chi ngân sách ở mức cao, Quốc hội duyệt một mức thấp hơn, còn khi thực hiện thì đạt con số dưới mức Quốc hội duyệt. Việc hạch toán chi ngân sách chưa theo thông lệ quốc tế làm cho công tác hoạch định chính sách và giám sát các cân đối vĩ mô trở nên khó đảm bảo chính xác và hiệu quả (Hộp 1.1).

Hộp 1.1. Bội chi ngân sách 2009 - 2011

Năm 2009, Chính phủ đề xuất bội chi ngân sách 2009 là 8% GDP. Quốc hội cho là quá cao và ra nghị quyết "Mức bội chi ngân sách nhà nước không quá 7% GDP". Theo báo cáo quyết toán ngân sách của Chính phủ, năm 2009 bội chi 6,9%.

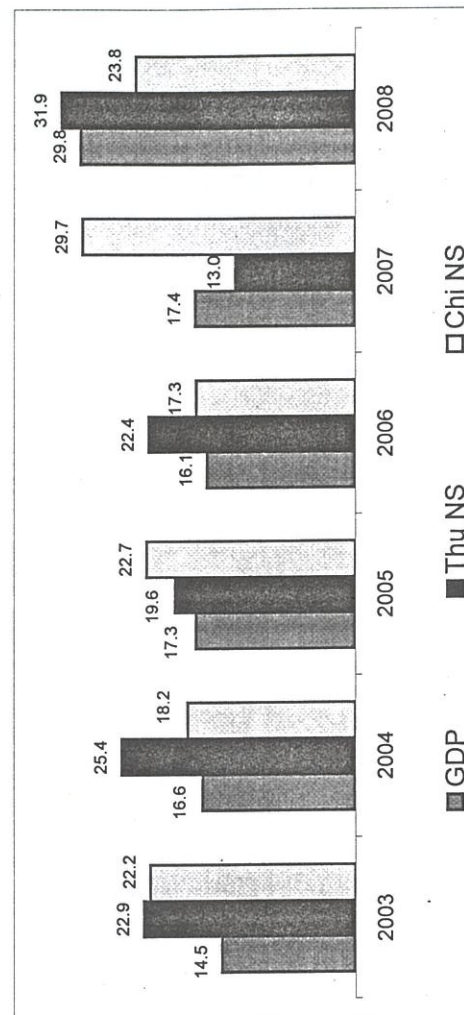
Năm 2010, Chính phủ đề nghị bội chi ngân sách là 6,5%, Quốc hội phê duyệt mức 6,2%. Theo báo cáo quyết toán, thực tế bội chi 5,6%.

Năm 2011, Chính phủ đề nghị bội chi ngân sách nhà nước là 5,5% GDP. Quốc hội ra nghị quyết mức bội chi 5,3% GDP. Tuy nhiên, nếu đưa cả các khoản mà Chính phủ chi tiêu ngoài ngân sách vào trong ngân sách (như ODA khoảng 3,2 tỷ USD, trái phiếu Chính phủ 45.000 tỷ đồng, các khoản ghi thu, ghi chi khoảng 12.500 tỷ đồng, tổng cộng chi ngoài ngân sách khoảng 82.500 tỷ đồng) thì bội chi có thể lên tới 10,5% chứ không phải là 5,5%, nghĩa là gần gấp đôi so với chi tiêu đề ra. Đây là con số đáng lo ngại.

Nghị quyết Đại hội Đảng XI đề ra mục tiêu là đến 2015 giảm bội chi ngân sách nhà nước còn 4,5% GDP.

Tốc độ tăng thu ngân sách luôn luôn cao hơn tốc độ tăng GDP, có nghĩa là một tỷ lệ ngày càng nhiều hơn của cải xã hội được huy động vào trong tay Nhà nước (Biểu đồ 1.5).

Biểu đồ 1.5. Tốc độ tăng hàng năm của GDP, thu và chi ngân sách
(%, giá thực tế)



Nguồn: Tính theo số liệu của Tổng cục thống kê, Niên giám thống kê 2009.

Trong so sánh quốc tế, năm 2008, ngân sách nhà nước của Việt Nam có tổng thu bằng 27,7% so với GDP, là một tỷ lệ cao nhất so với các nước trong khu vực Đông Á và Đông Nam Á. Hơn nữa, tỷ lệ này có xu hướng tăng lên, trong khi ở nhiều nước, tỷ lệ thu ngân sách so với GDP là tương đối ổn định (Biểu 1.3).

Biểu 1.3. Thu chi ngân sách so với GDP năm 1995-2008 của một số nước Đông Á và Đông Nam Á (%)

	Thu ngân sách			Chi ngân sách		
	1995	2000	2008	1995	2000	2008
Việt Nam	21,9	20,5	27,7	23,8	24,7	29,4
Indônêxia	17,7	14,7	19,8	14,7	15,8	19,9
Malaixia	22,9	17,4	21,6	22,1	22,9	18,8
Philippin	18,9	15,3	10,0	18,2	19,3	16,8
Thái Lan	18,6	15,1	17,0	15,4	17,3	17,4
Hàn Quốc	18,3	23,5	24,5	15,8	18,9	22,8
Trung Quốc	10,3	13,5	20,4	12,2 (1996)	16,3	20,8

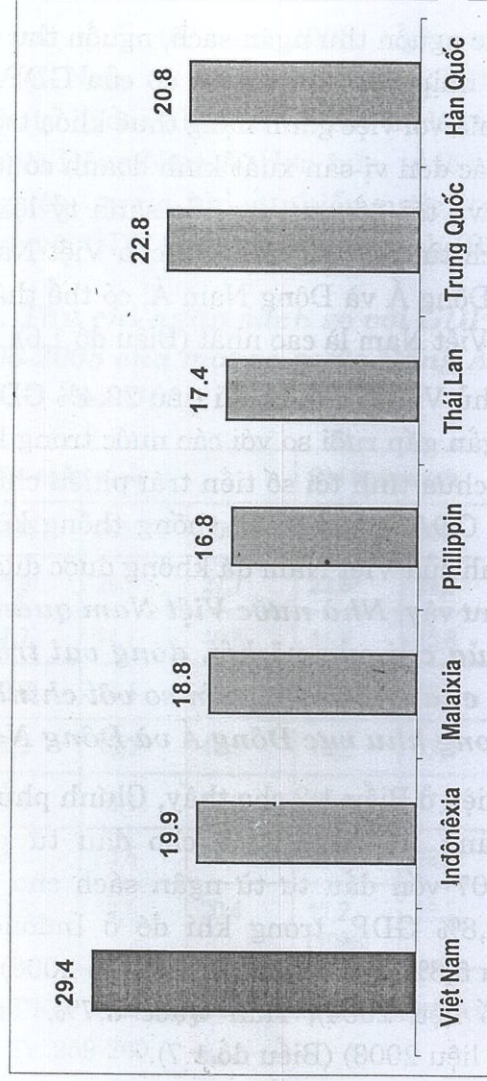
Nguồn: ADB, "Key Indicators for Asia and the Pacific 2009". Manila 2010. Tr. 259-260.

Trong các nguồn thu ngân sách, nguồn thu trong nước tăng với nhịp độ cao hơn tốc độ của GDP. Điều này đồng nghĩa với việc gánh nặng thuế khóa trở nên nặng hơn và các đơn vị sản xuất kinh doanh có ít khả năng tích lũy và tái đầu tư hơn. So sánh tỷ lệ nguồn thu ngân sách từ thuế so với GDP của Việt Nam với một số nước Đông Á và Đông Nam Á, có thể thấy tỷ trọng này của Việt Nam là cao nhất (Biểu đồ 1.6).

Chính phủ Việt Nam đã chi tiêu 29,4% GDP, cao hơn hẳn và gần gấp rưỡi so với các nước trong khu vực. Ở đây còn chưa tính tới số tiền trái phiếu chính phủ và vốn vay ODA mà theo hệ thống thống kê tài chính hiện hành của Việt Nam đã không được đưa vào ngân sách. Như vậy, *Nhà nước Việt Nam quản lý một tỷ lệ lớn của cải của xã hội, đóng vai trò chi phối của cải của xã hội lớn hơn so với chính phủ các nước trong khu vực Đông Á và Đông Nam Á.*

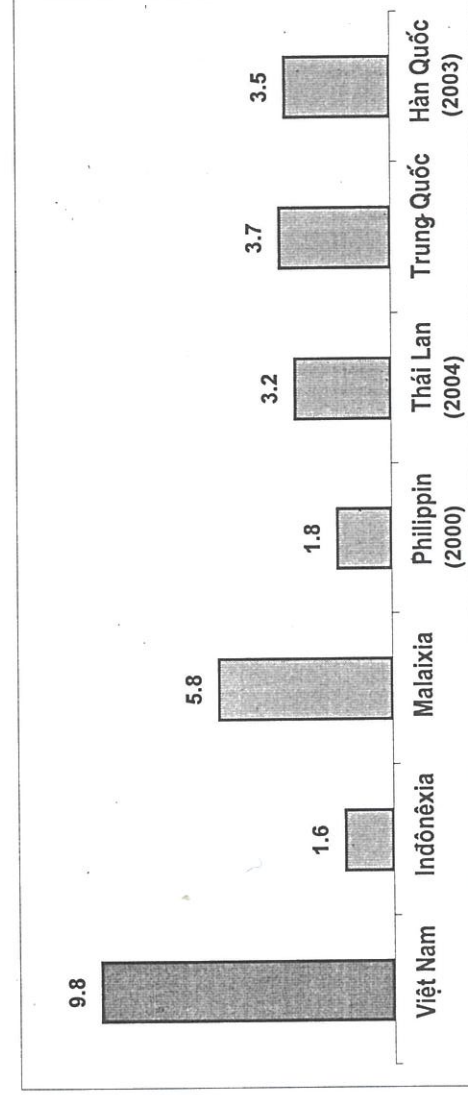
Như số liệu ở Biểu 1.2 cho thấy, Chính phủ Việt Nam chi khoảng 1/3 ngân sách cho đầu tư phát triển. Năm 2007 vốn đầu tư từ ngân sách cho phát triển chiếm 9,8% GDP, trong khi đó ở Indônêxia 1,6%, Malaixia 5,8%, Philippin 1,8% (số liệu 2000), Thái Lan 3,2% (số liệu 2004), Hàn Quốc 3,7%, Trung Quốc 3,5% (số liệu 2003) (Biểu đồ 1.7).

Biểu đồ 1.6. Thu ngân sách từ thuế so với GDP năm 2008 của một số nước Đông Á và Đông Nam Á (%)



Nguồn: ADB, "Key Indicators for Asia and the Pacific 2009". Manila 2009.

Biểu đồ 1.7. Đầu tư từ ngân sách so với GDP của một số nước (%)



Nguồn: Số liệu từ các bảng số thống kê của các nước trong: ADB, "Key Indicators for Asia and the Pacific 2008". Manila 2008.

Nếu tính toàn bộ số vốn đầu tư công (bao gồm cả vốn ngân sách, vốn tín dụng, trái phiếu chính phủ và đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước) thì vốn đầu tư so với GDP năm 2000 là 20,2% và năm 2009 là 17,3% (Biểu 1.4). Có thể nói, *xét về tỷ lệ vốn đầu tư so với GDP thì chính phủ Việt Nam là nhà đầu tư lớn nhất so với chính phủ các nước trong khu vực Đông Á và Đông Nam Á.*

Biểu 1.4. Vốn đầu tư của nhà nước so với GDP

(nghìn tỷ đồng, giá thực tế)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vốn đầu tư nhà nước	89,4	102,0	114,7	126,6	139,8	161,6	185,1	198,0	209,0	287,5
So với GDP (%)	20,2	21,2	21,4	20,6	19,5	19,3	19,0	17,3	14,1	17,3

Nguồn: Tổng cục thống kê, *Niên giám thống kê 2009*. Tr.84, 108.

1.3. TÌNH HÌNH ĐẦU TƯ CÔNG

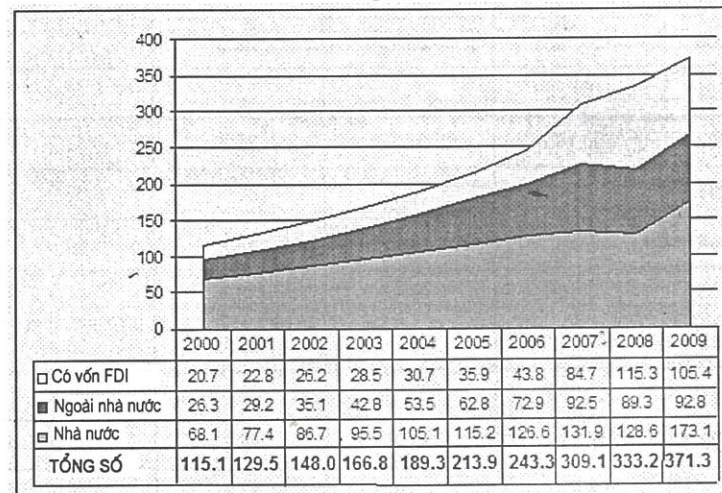
1.3.1. Quy mô đầu tư công

Tổng vốn đầu tư trong xã hội đã liên tục tăng lên trong thời gian qua, tính theo giá so sánh 1994 tăng từ 115 nghìn tỷ đồng năm 2000 lên 371 nghìn tỷ đồng năm 2009, gấp 3,2 lần, bình quân mỗi năm tăng

13,9%. Tăng nhanh nhất là khu vực có vốn đầu tư nước ngoài, gấp 5,1 lần; sau đó là khu vực kinh tế ngoài quốc doanh với 3,5 lần; cuối cùng là khu vực kinh tế nhà nước, với 2,5 lần (Biểu đồ 1.8). Ngay cả vào năm 2008, do lạm phát cao và kinh tế suy thoái do chịu ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính toàn cầu, mặc dù Nhà nước có chủ trương cắt giảm đầu tư công, song số vốn đầu tư công vẫn chỉ ở mức thấp hơn rất ít so với năm 2007 và đến năm 2009 lại tăng vọt, bù lại sự cắt giảm ít ỏi đó, nhằm thực hiện chủ trương "kích cầu đầu tư".

Biểu đồ 1.8. Vốn đầu tư trong toàn xã hội

(nghìn tỷ đồng, giá so sánh 1994)



Nguồn: Tổng cục Thống kê, *Niên giám thống kê 2009*.

Xét về cơ cấu thì khu vực kinh tế nhà nước vẫn chiếm tỷ lệ lớn nhất trong tổng đầu tư xã hội, mặc dù tỷ trọng của khu vực này đã giảm từ 59,1% vào năm 2000 xuống còn 33,9% năm 2008, thấp hơn tỷ trọng của khu vực kinh tế ngoài quốc doanh, nhưng năm 2009 lại tăng trở lại mức 40,6% và trở về vị trí số một trong cơ cấu vốn đầu tư xã hội (Biểu 1.5)

Biểu 1.5. Cơ cấu vốn đầu tư 2000-2009

(Theo giá thực tế)

	Tổng số vốn (tỷ đồng)	Kinh tế nhà nước	Kinh tế ngoài nhà nước	Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài
2000	151.183	59,1	22,9	18,0
2001	170.496	59,8	22,6	17,6
2002	200.145	57,3	25,3	17,4
2003	239.246	52,9	31,1	16,0
2004	290.927	48,1	37,7	14,2
2005	343.135	47,1	38,0	14,9
2006	404.712	45,7	38,1	16,2
2007	532.093	37,2	38,5	24,3
2008	616.735	33,9	35,2	30,9
2009	708.826	40,6	33,9	25,6

Nguồn: Tổng cục Thống kê, *Niên giám thống kê 2009*. Tr. 105.

Tính theo giá so sánh 1994, vốn đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước đã tăng từ 68,1 nghìn tỷ đồng năm 2000 lên 173,1 nghìn tỷ đồng năm 2009, bình quân mỗi năm tăng gần 11%; còn tính theo giá thực tế thì tăng từ 89,4 nghìn tỷ đồng lên 287,5 nghìn tỷ đồng⁵.

So sánh tốc độ tăng GDP và tốc độ tăng vốn đầu tư tính bình quân hàng năm trong thời kỳ 2000-2009 (Biểu 1.6), có thể thấy:

- Tốc độ tăng vốn đầu tư cả nước và trong tất cả các khu vực đều cao hơn (gấp khoảng hai lần) so với tốc độ tăng GDP.

- Khu vực có vốn FDI có tốc độ tăng đầu tư cao nhất, bình quân mỗi năm 19,8%, khu vực kinh tế ngoài nhà nước 15%, còn khu vực nhà nước 11%.

Như vậy, *việc giảm sút về tỷ trọng của vốn đầu tư công trong tổng số vốn đầu tư của xã hội không phải do Nhà nước đã hạn chế bớt đầu tư công, mà chỉ là do các khu vực kinh tế khác có tốc độ tăng cao hơn mà thôi.*

5. Tổng cục thống kê, *Niên giám thống kê 2009*. Tr. 105-106.

Biểu 1.6. So sánh tốc độ tăng GDP và tốc độ tăng vốn đầu tư trong thời gian 2000-2009 (%)

	Tốc độ tăng GDP bình quân năm (%)	Tốc độ tăng vốn đầu tư bình quân năm (%)
Toàn nền kinh tế	7,3	13,9
- Khu vực nhà nước	6,4	11,0
- Khu vực ngoài nhà nước	7,4	15,0
- Khu vực có vốn FDI	9,9	19,8

Nguồn: Tổng cục Thống kê, *Niên giám thống kê 2005 và 2009*.

Do đầu tư công tăng nhanh nên vốn sản xuất và tài sản cố định có nguồn công tăng lên nhanh chóng trong nền kinh tế, với tốc độ tăng bình quân hàng năm vào khoảng 15%⁶, mặc dù tỷ trọng tương đối đang có xu hướng giảm đi (từ mức 2/3 năm 2000, giảm xuống còn khoảng 50% năm 2006 và tiếp tục giảm thấp hơn trong các năm gần đây. Trong khi lao

6. Theo Tổng cục thống kê, "Tài liệu kinh tế - xã hội 63 tỉnh, thành phố Việt Nam", NXB Thống kê, Hà Nội 2009, tr 66.

động trong khu vực nhà nước không thay đổi bao nhiêu, thì trình độ trang bị vốn của lao động khu vực nhà nước đang tăng lên nhanh chóng. Tài sản cố định và vốn đầu tư dài hạn của một lao động khu vực doanh nghiệp nhà nước năm 2004 có 160 triệu đồng⁷; năm 2005 là 239 triệu đồng, năm 2006 tăng lên đến 418 triệu đồng và năm 2007 đạt 511 triệu đồng (trung ương 613 triệu đồng và địa phương 225 triệu đồng)⁸, tức là trong 4 năm mà trang bị vốn đã tăng hơn 3 lần cho lao động của khu vực kinh tế nhà nước.

1.3.2. Cơ cấu nguồn vốn đầu tư công

Có 4 nguồn vốn đầu tư công: (1) Vốn từ ngân sách nhà nước, (2) Vốn vay trong nước (trái phiếu chính phủ, tín dụng ngân hàng do Nhà nước bảo lãnh và vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước), (3) Vốn vay nước ngoài, và (4) Vốn đầu tư của các doanh nghiệp thuộc sở hữu Nhà nước. Trong thống kê, người ta phân loại 3 nguồn vốn đầu tư của "đầu tư thuộc khu vực Nhà nước": nguồn đầu tiên thuộc mục "vốn ngân sách", hai nguồn (2) và (3) gộp vào mục

7. Tổng cục thống kê, "Thực trạng doanh nghiệp qua kết quả điều tra từ năm 2000 đến năm 2008", Hà Nội, 2009, tr. 154.

8. Tổng cục thống kê, "Thực trạng doanh nghiệp qua kết quả điều tra từ năm 2000 đến năm 2008", Hà Nội, 2009, 2009, tr. 144.

"vốn vay", còn nguồn thứ (4) là đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước.

Theo số liệu thống kê (Biểu 1.7), vốn ngân sách chiếm từ 40% đến 65% trong tổng số vốn đầu tư, vốn vay chiếm từ 15% đến 30%, đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước khoảng từ 20% đến 30%. Tỷ trọng của vốn từ ngân sách nhà nước có xu hướng tăng lên liên tục, tỷ trọng của vốn vay giảm đi, đặc biệt trong mấy năm gần đây tác động của lạm phát và chính sách thắt chặt tín dụng, trong khi đó vốn đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước bắt đầu tăng tỷ trọng trong hai năm 2006-2007, nhưng rồi lại giảm đi do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính.

Biểu 1.7. Cơ cấu nguồn vốn đầu tư công

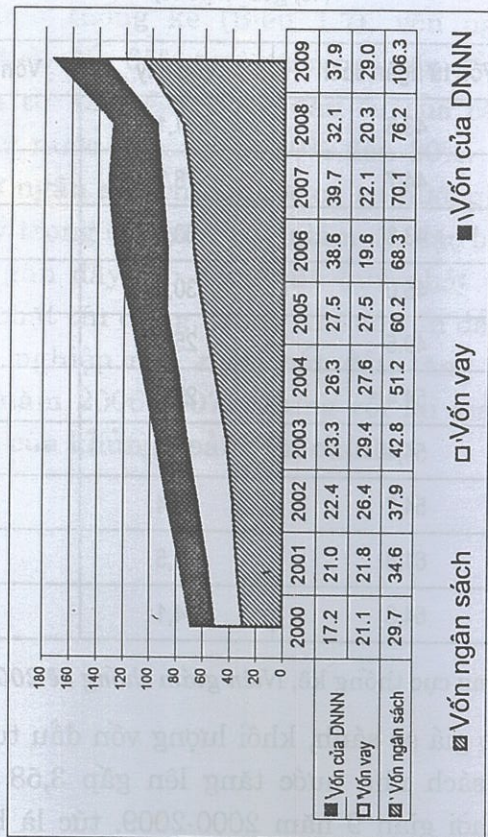
(%, giá thực tế)

	Vốn từ ngân sách	Vốn vay	Vốn của DNNN
2000	43,6	31,1	25,3
2001	44,7	28,2	27,1
2002	43,8	30,4	25,8
2003	45,0	30,8	24,2
2004	49,5	25,5	25,0
2005	54,4	22,3	23,3
2006	54,1	14,5	31,4
2007	54,2	15,4	30,4
2008	61,8	13,5	24,7
2009	64,3	14,1	21,6

Nguồn: Tổng cục thống kê, *Niên giám thống kê 2009*. Tr. 110.

Tính theo giá so sánh, khối lượng vốn đầu tư trực tiếp từ ngân sách nhà nước tăng lên gấp 3,58 lần trong khoảng thời gian 9 năm 2000-2009, tức là bình quân mỗi năm tăng 15,3%. Vốn vay tăng 1,37 lần, bình quân năm tăng 3,6%; vốn đầu tư của doanh nghiệp nhà nước tăng 2,2 lần, bình quân năm tăng 9,2% (Biểu đồ 1.9).

Biểu đồ 1.9. Số lượng vốn đầu tư công theo nguồn
(nghìn tỷ đồng, giá 1994)



Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê 2009. Tr. 111.

Dưới đây tóm lược một số nét chính về các nguồn vốn đầu tư công nói trên.

(1) Vốn từ nguồn thu trong nước của Ngân sách Nhà nước phân cho các Bộ ngành và phân cho các địa phương. Vốn đầu tư này hướng vào đầu tư không hoàn lại cho các dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế và xã hội, phát triển nguồn nhân lực, bảo vệ môi trường mà không có khả năng thu hồi vốn hoặc thu hồi vốn rất chậm, cũng như các khoản đầu tư duy tu bảo dưỡng các công trình công cộng. Đối với một số dự án có thể tạo được nguồn thu khi đi vào hoạt động nhưng không có khả năng hoàn trả đầy đủ vốn đầu tư, thì nguồn vốn từ Ngân sách Nhà nước chỉ đóng vai trò hỗ trợ một phần cho đầu tư.

Vốn ngân sách đầu tư theo các chương trình hỗ trợ có mục tiêu (thường là các chương trình mục tiêu trung và dài hạn), cũng được thông qua trong kế hoạch ngân sách hằng năm, nhưng về chủ trương được quyết định cho thời kỳ dài hơn 1 năm, thường từ 3 đến 5 năm. Đây cũng là vốn không hoàn lại. Có hai loại chương trình quốc gia: (i) "Chương trình mục tiêu quốc gia" là những chương trình xuyên suốt các ngành và địa phương, nhằm những mục tiêu được xác

định cụ thể; (ii) "Chương trình ngành" thực hiện trong một số ngành hay vùng cụ thể.

Trong thời kỳ 2001-2005 có 6 chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG); thời kỳ 2006-2010 có 11 chương trình mục tiêu quốc gia⁹. Ngoài ra, có hai chương trình, tuy không được gọi là chương trình mục tiêu quốc gia, nhưng quy mô lớn hơn nhiều chương trình mục tiêu quốc gia và cũng bao trùm nhiều tỉnh; đó là Chương trình phát triển kinh tế - xã hội vùng miền núi và dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn (Chương trình 135) và Dự án trồng mới 5 triệu hecta rừng. Năm 2008, kinh phí dành cho 11 chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình 135 và dự án 5 triệu ha rừng là 10.382 tỷ đồng.

9. 11 chương trình mục tiêu quốc gia trong thời kỳ 2006-2010 là: (1) Chương trình giảm nghèo; (2) Chương trình dân số, kế hoạch hóa gia đình; (3) Chương trình phòng chống một số bệnh xã hội, bệnh dịch nguy hiểm và HIV/AIDS; (4) Chương trình nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn; (5) Chương trình văn hóa; (6) Chương trình giáo dục - đào tạo; (7) Chương trình phòng, chống tội phạm; (8) Chương trình phòng chống ma túy; (9) Chương trình vệ sinh an toàn thực phẩm; (10) Chương trình việc làm; (11) Chương trình sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả.

Có hơn 30 "Chương trình ngành" hỗ trợ có mục tiêu khác¹⁰, nhằm thực hiện các chỉ thị, nghị quyết của Bộ chính trị và một số nghị quyết của Chính phủ, với tổng số vốn lên tới 28.659 tỷ đồng (cho các ngành Trung ương 12.130 tỷ và 16.330 tỷ cho các địa phương).

10. Đó là các chương trình mục tiêu dựa vào Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị về Tây Nguyên (560 tỷ); Nghị quyết 21 về Đồng bằng sông Cửu Long (582 tỷ); Nghị quyết 37 về trung du miền núi Bắc bộ và Tây Thanh Hoá, Nghệ an (982 tỷ); Nghị quyết 39 về Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung (676 tỷ); Nghị quyết 54 về Đồng bằng sông Hồng (338 tỷ); Đầu tư thực hiện Nghị quyết 08, bao gồm cả hệ thống thi hành án (1.100 tỷ); và các hỗ trợ theo mục tiêu khác của Chính phủ như Chương trình biển Đông hải đảo (1.200 tỷ); Chương trình quản lý biên giới (170 tỷ); Đầu tư vùng ATK (120 tỷ); Hỗ trợ khu neo đậu tàu thuyền tránh bão (380 tỷ); Dự án tin học hoá các hoạt động của Đảng (150 tỷ); Hỗ trợ hạ tầng du lịch (620 tỷ); Hạ tầng khu kinh tế cửa khẩu (450 tỷ); Chương trình nuôi trồng thủy sản (420 tỷ); Hỗ trợ đầu tư các trung tâm y tế (900 tỷ); Hỗ trợ các trung tâm cai nghiện (70 tỷ); Hỗ trợ các tỉnh huyện mới tách (655 tỷ); Hỗ trợ các dự án bảo tồn văn hoá (260 tỷ); Hỗ trợ ODA các tỉnh khó khăn (740 tỷ); Hỗ trợ các trường đại học lớn ở các địa phương (150 tỷ); Hỗ trợ trở lại sau thuế cho Tập đoàn dầu khí (8.800 tỷ); Bảo tàng lịch sử quốc gia (100 tỷ); Nhà Quốc Hội (200 tỷ); Chương trình chặn lũ, phân lũ (360 tỷ); Chương trình bảo vệ và phát triển rừng; Chương trình mở rộng mạng phủ sóng (40 tỷ); Quy hoạch mạng lưới giáo dục quốc phòng (20 tỷ); Hỗ trợ 6 dân tộc ít người (15 tỷ); Bố trí lại dân cư (325 tỷ) và cả đầu tư theo các quyết định riêng lẻ của lãnh đạo Đảng và Nhà nước (lên tới 1732 tỷ).

Tổng chi cho các chương trình mục tiêu bằng 7,9% chi ngân sách, nhưng chỉ có 2% chi cho 11 chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình 135 và dự án 5 triệu ha rừng là được đưa vào ngân sách. Trong kinh phí cho các chương trình, một phần không nhỏ là dành cho đầu tư xây dựng cơ bản.

Việc thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia hoặc hỗ trợ có mục tiêu, tuy có giải quyết được một số vấn đề cấp bách, nhưng do số lượng các chương trình quá lớn, kinh phí lại nằm ngoài cân đối ngân sách dài hạn, làm cho việc quản lý trở nên phức tạp và tạo khoảng không gian rộng cho những quyết định mang tính chủ quan, không theo các quy tắc và tiêu chuẩn pháp quy về chi tiêu ngân sách nhà nước.

Việc cắt khúc trong quản lý chi đầu tư từ ngân sách, bao gồm các đầu tư từ cân đối ngân sách do ngành và địa phương tự quản (do Bộ Tài chính cân đối cụ thể và giao ngân sách tới các ngành, địa phương, theo cơ cấu và tiêu chí do Chính phủ đưa ra) và các chương trình mục tiêu quốc gia (do Bộ Kế hoạch - Đầu tư cân đối và quản lý thực hiện, được phân bổ cho các ngành và địa phương một cách trực tiếp) có thể là một khe hở, làm cho việc cân đối sử dụng vốn thiếu chắc chắn, có thể trùng lặp hay bỏ sót. Phải chăng đây là việc tự làm rối vấn đề (Trước đây chi đầu tư chủ yếu do Bộ

Kế hoạch - Đầu tư cân đối và phân bổ là chính, còn Bộ Tài chính chịu trách nhiệm chi thường xuyên). Các quy định và tổ chức thực hiện việc quản lý đầu tư ngân sách còn nhiều rắc rối, nhưng lại thiếu một cơ quan giám sát toàn diện.

(2) Vốn vay trong nước

Bên cạnh vốn từ quỹ đầu tư phát triển của Nhà nước được cấp không hoàn trả cho các dự án đầu tư không nhằm mục đích kinh doanh, có nguồn vốn tín dụng đầu tư do Nhà nước bảo lãnh có mức độ ưu đãi nhất định. Chính phủ cho vay theo lãi suất ưu đãi bằng nguồn vốn tự có hoặc vốn vay ODA và cho vay lại để đầu tư vào các dự án thuộc lĩnh vực được ưu tiên trong kế hoạch nhà nước đối với một số doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế. Về mặt nguyên tắc, chủ đầu tư được vay vốn tín dụng nhà nước có trách nhiệm hoàn trả vốn và lãi đúng thời hạn do Nhà nước qui định và theo hợp đồng vay vốn. Trên thực tế, do những nguyên nhân khách quan bất khả kháng và cả do chủ quan, các đơn vị vay không có khả năng hoàn trả, thì trong không ít trường hợp Nhà nước phải hoãn nợ, khoan nợ, cho vay đảo nợ và xóa nợ.

Một nguồn vốn đầu tư vay trong nước quan trọng khác là từ *trái phiếu chính phủ*. Đây là vốn Nhà nước vay của nhân dân để đầu tư cho phát triển, theo

một số mục tiêu nhất định (như giáo dục, năng lượng...) và sẽ hoàn trả từ ngân sách sau một thời hạn nhất định. Hiện có 6 loại trái phiếu Chính phủ: Tín phiếu kho bạc, trái phiếu kho bạc, trái phiếu ngoại tệ và công trái xây dựng Tổ quốc, trái phiếu đầu tư và trái phiếu công trình Trung ương.

Chủ trương tăng vốn đầu tư công từ nguồn trái phiếu Chính phủ được thực hiện từ năm 2003. Nguồn vốn này đã đóng góp quan trọng vào việc tăng vốn để xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng như điện, đường, trường học, v.v. Tuy nhiên, việc quản lý nguồn vốn này còn lỏng lẻo, thể hiện ở một số vấn đề như sau:

- Trái phiếu Chính phủ thực chất là vốn vay, khi đáo hạn thì ngân sách phải trả. Song sự phân bổ nguồn vốn này lại không theo quy định của Luật ngân sách, tức là nguồn vốn này để ngoài ngân sách và không được đưa vào quy trình phê duyệt các khoản chi ngân sách hàng năm. Việc nói lỏng chi tiêu qua phát hành trái phiếu Chính phủ đã bơm một khối lượng tiền lớn ra lưu thông và góp phần làm cho lạm phát tăng cao.

- Công tác khảo sát, lập và thẩm định các dự án đầu tư sử dụng vốn trái phiếu Chính phủ thường tiến hành vội vã, thiếu tầm nhìn dài hạn và chưa tính toán chính xác tổng dự toán, thời gian triển khai và hoàn thành. Vì thế các dự án này thường phải điều chỉnh.

- Cơ chế phân bổ nguồn vốn trái phiếu Chính phủ chưa được thể chế hóa, nên còn nhiều không gian cho sự điều hành tùy tiện. Chính phủ liên tục bổ sung các mục tiêu sử dụng trái phiếu, nhất là trong thời gian thực hiện gói kích thích kinh tế chống lạm phát và tác động của khủng hoảng kinh tế toàn cầu 2008-2009. Cơ chế phân bổ vốn không hợp lý do việc trao quyền cho các ngành và địa phương quyết định tổng mức đầu tư và Chính phủ lo cân đối vốn theo kiểu "chạy theo sau". Trong quá trình thực hiện dự án đầu tư, thường xuyên nảy sinh yêu cầu tăng vốn như trượt giá nguyên vật liệu, tăng giá đền bù giải phóng mặt bằng do dự án kéo dài vì không được cấp đủ vốn và do nhiều nguyên nhân khác. Kết cục là tổng số vốn cần bỏ ra cao hơn nhiều so với dự toán. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tổng mức đầu tư ban đầu của các dự án đầu tư từ trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2003-2010 là 246.447 tỷ đồng, nhưng đến tháng 8/2010 con số thực tế đã điều chỉnh lên tới 558.654 tỷ đồng, tức là gấp gần 2 lần mức dự tính ban đầu¹¹.

- Việc phát hành trái phiếu chưa phối hợp chặt chẽ với chính sách tiền tệ. Do nhu cầu vốn tăng cao, nên lãi suất trái phiếu ở một số thời điểm cao hơn lãi suất huy

11. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Báo cáo số 6082/BC-BKH ngày 31-8-2010.

động của các tổ chức tín dụng, tạo sức ép tăng lãi suất huy động và cho vay trên thị trường tiền tệ. Các ngân hàng thương mại là người mua chủ yếu trái phiếu Chính phủ; sau khi mua lại dùng chính trái phiếu này để chiết khấu tại ngân hàng nhà nước; điều này làm cho cung tín dụng tăng mạnh nhưng chỉ là giữa các ngân hàng, chứ không đi vào sản xuất kinh doanh và không giúp giảm nên lãi suất trên thị trường tiền tệ.

(3) Vốn ngoài nước

Vốn ngoài nước là khoản tiền mà Chính phủ vay nợ, nhận viện trợ từ bên ngoài thông qua kênh hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) để tập trung đầu tư những dự án đã được cam kết với các nhà tài trợ.

Từ năm 1993 đến hết tháng 10 năm 2008, Chính phủ Việt Nam và các nhà tài trợ quốc tế đã ký các điều ước về ODA với tổng số vốn đạt 35,217 tỷ USD, chiếm 82,98% tổng vốn ODA cam kết trong thời kỳ này, trong đó vốn ODA vay ưu đãi chiếm khoảng 80%, vốn ODA không hoàn lại chiếm khoảng 20%. Tổng vốn ODA giải ngân đạt 22,065 tỷ USD, chiếm 52% tổng vốn ODA cam kết và 62,65% tổng vốn ODA ký kết¹².

12. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Tổng quan ODA ở Việt Nam 15 năm (1993-2008)*.

Mặc dù chiếm tỷ trọng không lớn, khoảng 3-4% trong GDP của Việt Nam, song ODA là nguồn vốn bổ sung cho nguồn vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội của Chính phủ và là chất xúc tác cho các nguồn vốn đầu tư khác như vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), vốn đầu tư của khu vực tư nhân. Việc sử dụng ODA trong thời gian qua đã có hiệu quả, có tác động tích cực đến phát triển năng lực sản xuất, nâng cao chất lượng dịch vụ của các ngành và địa phương. Ngoài ra, nguồn vốn ODA còn hỗ trợ các địa phương, đặc biệt các tỉnh còn nghèo, các công trình phục vụ trực tiếp đời sống của nhân dân như giao thông nông thôn, cấp điện và nước sinh hoạt, trường học, trạm y tế xã và các bệnh viện tỉnh và huyện, các công trình thủy lợi, các chợ nông thôn.

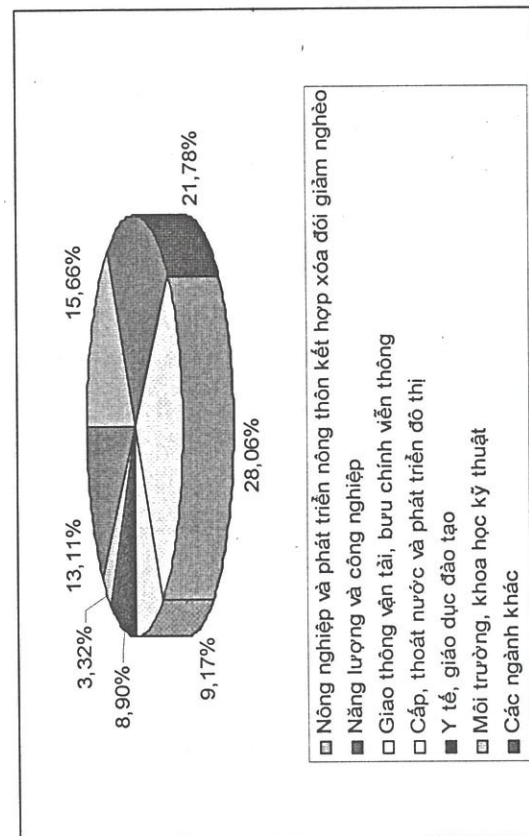
Căn cứ vào nhu cầu vốn đầu tư và định hướng phát triển theo ngành, lĩnh vực và vùng lãnh thổ đề ra trong các chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, Chính phủ Việt Nam đã đưa ra định hướng chiến lược, chính sách và những lĩnh vực ưu tiên sử dụng vốn ODA cho từng thời kỳ. Theo Đề án thu hút và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức thời kỳ 2006-2010¹³, thì 5 lĩnh vực ưu tiên thu hút và sử dụng ODA gồm:

13. Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 290/2006/QĐ-TTg ngày 29-12-2006.

- Phát triển nông nghiệp và nông thôn (nông nghiệp, thủy lợi, lâm nghiệp, thủy sản kết hợp xóa đói, giảm nghèo).
- Xây dựng hạ tầng kinh tế theo hướng hiện đại.
- Xây dựng kết cấu hạ tầng xã hội (y tế, giáo dục và đào tạo, dân số và phát triển một số lĩnh vực khác).
- Bảo vệ môi trường và các nguồn tài nguyên thiên nhiên.
- Tăng cường năng lực thể chế và phát triển nguồn nhân lực, chuyển giao công nghệ, nâng cao năng lực nghiên cứu và triển khai.

Số liệu cho thấy, trên thực tế khoảng 50% số vốn ODA được dùng để xây dựng hạ tầng kinh tế (năng lượng, công nghiệp, giao thông vận tải, bưu chính viễn thông); 15, 7% cho nông nghiệp, phát triển nông thôn, xóa đói giảm nghèo; 9,2% cho cấp thoát nước và phát triển hạ tầng đô thị; 8,9% cho y tế, giáo dục, đào tạo; 3,3% cho bảo vệ môi trường và khoa học công nghệ (Biểu đồ 1.10).

Biểu đồ 1.10. Cơ cấu ODA theo ngành và lĩnh vực (%)



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Tổng quan ODA ở Việt nam 15 năm (1993-2008).

Công tác quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA từ năm 1994 đến nay được thực hiện trên cơ sở 4 Nghị định của Chính phủ về quản lý và sử dụng ODA¹⁴. Hệ thống văn bản pháp quy này về ODA chưa đồng bộ với các văn bản pháp lý có liên quan tới đầu tư công.

Trên thực tế, phần vốn viện trợ không hoàn lại được đưa vào ngân sách để đầu tư, còn phần ODA cho các doanh nghiệp vay lại thì đưa vào nguồn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước. Điều đáng chú ý ở đây là *vốn vay ODA hiện nay không được tính trong thu ngân sách, nhưng khi hoàn trả thì lại tính là chi ngân sách*. Như vậy, việc quyết định chi đầu tư không nằm trong cân đối ngân sách của năm vay vốn, mà chỉ được cân đối vào năm trả nợ lãi và gốc.

Nợ công đã tăng lên nhanh trong mấy năm gần đây. Chỉ tính riêng nợ nước ngoài theo số liệu công bố của Bộ Tài chính, năm 2005 là 14.208 triệu USD, tương đương 32,2% GDP, năm 2009 là 27.929 triệu USD, tương đương 39% GDP¹⁵, mỗi năm tăng bình quân 18,5%. Đến hết năm 2010, theo báo cáo của Thủ

tướng trước kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa 12 tháng 10/2010, nợ chính phủ tương đương 44,5% GDP và nợ công bằng 56,7% GDP¹⁶. Mức nợ công như vậy đã vượt ngưỡng giới hạn an toàn tài chính quốc gia 50% mà trước đây Chính phủ đã xác định. Tuy nhiên, định nghĩa nợ công của Bộ Tài chính chỉ bao gồm nợ của Chính phủ và được Chính phủ bảo lãnh chứ không bao gồm nghĩa vụ nợ của ngân hàng Trung ương, các đơn vị trực thuộc Chính phủ, trong đó có các doanh nghiệp nhà nước như định nghĩa của các cơ quan Liên Hợp Quốc. Nếu tính theo định nghĩa này, nợ công của Việt Nam hiện nay không dưới 70% GDP vì theo Báo cáo của ủy ban Thường vụ Quốc hội, tính đến 31-12-2008, riêng tổng dư nợ nội địa của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đã lên tới 287.000 tỉ đồng (hay 20% GDP năm 2008), mà tổng dư nợ này lại tăng lên đáng kể trong năm 2009 do chính sách kích cầu của Chính phủ. Trong cân đối ngân sách, khoản chi trả nợ lãi và gốc vay vốn ODA hiện vào khoảng 1,5 tỷ USD một năm, nhưng sẽ tăng lên nhanh bởi số nợ đến hạn sắp tới sẽ lớn lên nhiều¹⁷. Tuy chưa lâm vào tình trạng

14. Nghị định 20/CP (1994), Nghị định 87/CP (1997), Nghị định 17/2001/NĐ-CP (2001) và Nghị định 131/2006/NĐ-CP (2006).

15. Bộ Tài chính, *Bản tin Nợ nước ngoài số 5* (Tháng 6-2010).

16. Thời báo kinh tế Việt Nam 22-10-2010.

17. Tổng số tiền phải trả nợ gốc và lãi năm 2005 là 698 triệu USD, năm 2006 là 764,5 triệu, năm 2007 là 885 triệu, năm 2008 là 1103 triệu, năm 2009 là 1290 triệu USD.

mất an toàn về tài chính¹⁸, nhưng để có được số tiền trả nợ, Việt Nam sẽ phải tiếp tục theo đuổi con đường tiếp tục vay nợ để duy trì tăng trưởng cao và tăng thu ngân sách.

Điều đáng lưu ý là lối tư duy "vay để đầu tư là vay nợ lành mạnh" hiện đang ngự trị trong chủ trương và các quyết sách của lãnh đạo nhà nước. Việc các nhà tài trợ hàng năm tăng số vốn ODA cho Việt Nam vay thường được nhận định và tuyên truyền như là kết quả đáng mừng cho đất nước và việc tỷ lệ nợ công tăng nhanh được các quan chức có trách nhiệm về tài chính của Chính phủ coi là chưa đáng lo ngại. Thực ra, điều này chỉ đúng khi đi kèm với điều kiện là vốn vay được sử dụng hiệu quả, nhưng điều kiện này lại ít được nói đến khi đề cập tới việc gia tăng nợ công.

(4) Đầu tư của các doanh nghiệp Nhà nước từ nguồn vốn của doanh nghiệp mà phần quan trọng có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước (vốn của các doanh nghiệp Nhà nước từ khấu hao cơ bản để lại, từ lợi nhuận sau thuế, từ đất đai, nhà xưởng còn chưa sử

18. Các tổ chức tài chính quốc tế như IMF và WB coi một nước có mức nợ công so với thu ngân sách vượt quá 280% và so với xuất khẩu vượt quá 200-250% là nước nghèo nợ nần cao (Heavily Indebted Poor Country - HIPC).

dụng đến, được huy động đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh) và vốn doanh nghiệp vay với sự bảo lãnh của Chính phủ.

Tính theo số lượng doanh nghiệp thì khu vực DNNN đang ngày càng giảm vì thực hiện chủ trương cổ phần hóa. Đến 1/1/2009, số DNNN đang hoạt động là 3328 đơn vị. Khu vực này có 1,71 triệu lao động làm việc (chiếm 20% tổng số lao động khu vực doanh nghiệp), có số vốn chiếm 40,8% tổng vốn của khu vực doanh nghiệp cả nước và đóng góp 28,8% ngân sách nhà nước¹⁹.

Đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) chiếm khoảng từ 20 đến 30% tổng đầu tư công. Đây là bộ phận đầu tư công còn nhiều vấn đề gây tranh cãi nhất trong thời gian hiện nay do liên quan tới vấn đề xác định vai trò của khu vực kinh tế nhà nước trong nền kinh tế, vấn đề quản lý nguồn lực thuộc sở hữu nhà nước và đặc biệt là vấn đề hiệu quả thấp của đầu tư trong khu vực DNNN²⁰. Đáng lo ngại là những

19. Tổng cục Thống kê, *Doanh nghiệp Việt Nam 9 năm đầu thế kỷ 21*. NXB Thống kê. Hà Nội 2010. Tr.10.

20. Xem thêm Nguyễn Quang Thái (2010), Lê Đăng Doanh (2010), Nguyễn Quang A (2010), Nguyễn Đình Cung (2010), Bùi Trường Giang và Phạm Sĩ An (2010).

hiện tượng chậm trễ trong tiến độ thực hiện, lãng phí, thất thoát trong các dự án đầu tư của các DNNN, đầu tư ra ngoài lĩnh vực hoạt động chính và khoản nợ phình to bất thường của một số tập đoàn, công ty nhà nước thời gian gần đây. Báo cáo Kiểm điểm thực hiện Nghị quyết Đại hội X của Đảng trong nửa đầu nhiệm kỳ (2006-2008) trình Hội nghị lần thứ chín Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X đã nhận định về tình hình hoạt động của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước như sau: "Có nhiều tập đoàn, tổng công ty chưa phát huy tốt lợi thế và thế mạnh của các doanh nghiệp quy mô lớn, tốc độ tăng trưởng và hiệu quả kinh doanh chưa tương xứng với sự đầu tư và những ưu đãi về nhiều mặt của Nhà nước cho doanh nghiệp; vẫn chưa tách bạch và còn lẫn lộn giữa độc quyền nhà nước với độc quyền doanh nghiệp, làm hạn chế các thành phần kinh tế khác phát triển; trong một số lĩnh vực bao cấp qua giá kéo dài, chưa tính đúng, tính đủ chi phí trong hạch toán kinh doanh gây thiệt hại lớn cho Nhà nước, xã hội và cả doanh nghiệp; một số tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước chưa tập trung đầu tư vào những lĩnh vực kinh doanh chính, tạo thành những "cú đấm" quan trọng và cần thiết của nền kinh tế, lại đầu tư ra các lĩnh vực khác gây phân tán nguồn lực, giảm hiệu quả

đầu tư, tăng thêm rủi ro trong cơ chế thị trường, góp phần gây ra tình trạng lạm phát" (Hộp 1.2).

Hộp 1.2. Vốn và đầu tư kinh doanh của các tập đoàn, công ty nhà nước

Tổng nguồn vốn của 90 tập đoàn, tổng công ty nhà nước đến 31/12/2008 là 1.241 nghìn tỉ đồng, trong đó vốn chủ sở hữu là 485.644 tỷ đồng. Tỷ trọng vốn chủ sở hữu trên tổng nguồn vốn của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước: Năm 2006 là 41,39%, năm 2007 là 40,29%, năm 2008 là 39,12%. Một số tổng công ty không thực hiện được nhiệm vụ bảo tồn và phát triển vốn chủ sở hữu. Cụ thể, trong năm 2007, có 13 tổng công ty vốn chủ sở hữu giảm so với năm 2006; trong năm 2008 có 14 tập đoàn, tổng công ty vốn chủ sở hữu giảm so với năm 2007. Do hoạt động kinh doanh thua lỗ, Tổng công ty xây dựng đường thủy và tổng công ty dầu tầm tơ thất thoát toàn bộ vốn chủ sở hữu.

Cuối năm 2008, tổng nợ vay tổ chức tín dụng và phát hành trái phiếu trong nước của các tập đoàn, tổng công ty là 286.918 tỷ đồng. Có không ít đơn vị, nhất là các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực xây dựng, hoạt động sản xuất - kinh doanh chủ yếu nhờ vốn vay ngân hàng và vốn chiếm dụng, nợ phải trả cao gấp nhiều lần vốn chủ sở hữu.

Năm 2008, có 25,2% số đơn vị báo cáo có mức lợi nhuận âm hoặc dưới 5% và 47,2% số đơn vị báo cáo có mức lợi nhuận dưới 10%.

Trong giai đoạn thị trường tài chính, bất động sản phát triển dạng bong bóng, một số tập đoàn, tổng công ty bị cuốn hút, đã đầu tư với số tiền lớn trong khi đang thiếu nguồn lực tài chính để đầu tư phát triển các dự án quan trọng của Nhà nước. Không kể các ngân hàng và tập đoàn bảo hiểm, có 47 đơn vị đầu tư vào lĩnh vực tài chính (ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm, góp vốn quỹ đầu tư) với tổng số vốn đầu tư vào cuối năm 2006 là 6.434 tỷ đồng, vào cuối năm 2007 là 16.190 tỷ đồng và vào cuối năm 2008 là 21.164 tỷ đồng. Hầu hết các tập đoàn, tổng công ty bị lỗ hoặc không phát sinh lợi nhuận trong lĩnh vực đầu tư chứng khoán và góp vốn vào quỹ đầu tư.

Các tập đoàn, tổng công ty hiện đang được giao nắm giữ một khối lượng lớn tài sản nhà nước là đất đai. Theo báo cáo của 88 đơn vị, tính đến 31/12/2008, quỹ đất được giao, thuê và đang trực tiếp quản lý, sử dụng là 365.818 ha; hầu hết được giao hoặc cho thuê với giá thấp hoặc không thu tiền sử dụng đất. Một số đơn vị sử dụng phần lớn diện tích đất được giao để góp vốn liên doanh, liên kết, thậm chí phần diện tích này còn nhiều hơn diện tích đất để sản xuất - kinh doanh trực tiếp của đơn vị. Một số lượng lớn diện tích đất bị bỏ không sử dụng, bị lấn chiếm. Trong khi đó, các doanh nghiệp khác muốn có đất để sử dụng thì phải có dự án đầu tư, phải thực hiện đầy đủ các thủ tục xin giao đất, thuê đất trình tự chặt chẽ, phải bồi thường cho người có đất bị thu hồi theo các quy định của Luật đất đai. Do đó, hiệu quả sản xuất kinh doanh

của những tập đoàn, tổng công ty này về cơ bản chưa được phản ánh thực sự do chi phí đầu vào (là đất đai) rất thấp.

(Nguồn: Báo cáo giám sát "Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước" của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ngày 4/11/2009).

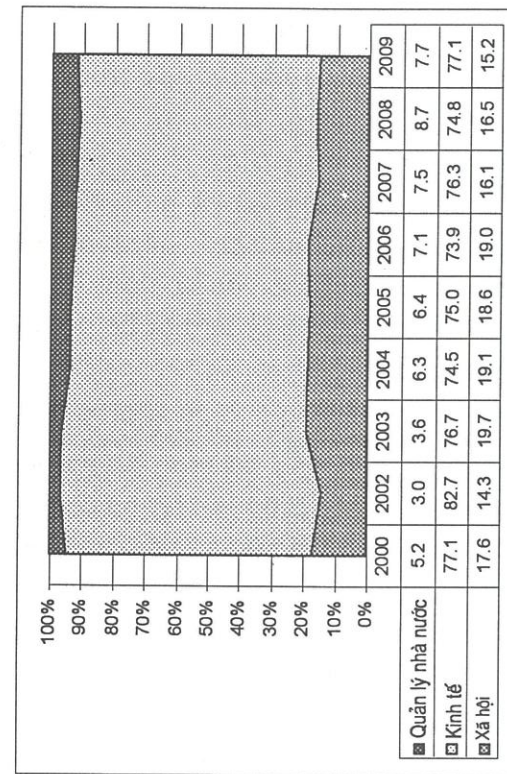
1.3.3. Phân bổ vốn đầu tư công theo ngành và lĩnh vực

Trong 10 năm qua, các khoản đầu tư công được định hướng tập trung vào việc nâng cấp cơ sở hạ tầng, cải thiện các điều kiện xã hội, môi trường và dành một phần vốn đầu tư cho các DNNN (chủ yếu làm nhiệm vụ công ích, giảm nhanh việc cấp vốn để kinh doanh), tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế tham gia đầu tư và kinh doanh một cách bình đẳng. Các định hướng sử dụng đầu tư công này nói chung là đúng, thiết thực với một đất nước còn nghèo, đang trong quá trình chuyển đổi và hội nhập, góp phần thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững đất nước. Tuy nhiên, từ định hướng này đến thực hiện trên thực tế còn một khoảng cách khá xa.

Tổng hợp số liệu ở **cấp độ lĩnh vực** (Biểu đồ 1.11) đầu tư cho các ngành thuộc lĩnh vực kinh tế chiếm tới

77,1% vốn đầu tư của Nhà nước vào năm 2000 và 2009 (năm cao nhất là 2002 chiếm 82,7%, năm thấp nhất 2006 chiếm 73,9%). Đầu tư vào các ngành thuộc lĩnh vực xã hội, liên quan trực tiếp tới phát triển con người (khoa học, giáo dục và đào tạo, y tế và cứu trợ xã hội, văn hóa, thể thao, phục vụ cá nhân và cộng đồng) từ 17,6% năm 2000 giảm xuống còn 15,2% năm 2009 (năm cao nhất là 2003 chiếm 19,7%, năm thấp nhất 2002 chiếm 14,3%). *Xu thế này là biểu hiện rõ rệt chính sách tập trung đầu tư cho kinh tế và tiết chế đầu tư cho xã hội; đó là xu thế không hợp quy luật, bởi vì một mặt cùng với sự tăng lên của mức sống, các nhu cầu về phúc lợi cần phải được đảm bảo ở mức cao hơn, mặt khác sự phát triển của khoa học - công nghệ và xu thế phát triển kinh tế tri thức đòi hỏi phải đầu tư ngày càng nhiều hơn cho phát triển nguồn lực con người.*

Biểu đồ 1.11. Cơ cấu đầu tư công cho các lĩnh vực kinh tế, xã hội và quản lý Nhà nước (% giá so sánh)



Nguồn: Tổng cục thống kê. Niên giám thống kê 2005, 2007, 2009.

Dầu tư cho quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng, đảng, đoàn thể có xu hướng tăng liên tục, từ 5,2% năm 2000 lên 7,7% năm 2009 (năm cao nhất là 2008 chiếm 8,7%, năm thấp nhất 2002 chiếm 3,0%). *Dầu tư cho bộ máy quản lý nhà nước và các đoàn thể xã hội tăng lên không ngừng, trái với chủ trương tiết kiệm chi tiêu hành chính đã được ban hành.* Đặc biệt, đầu tư xây dựng trụ sở và mua sắm ô tô, trang thiết bị vượt quá tiêu chuẩn trở thành hiện tượng phổ biến, được nêu trên nhiều diễn đàn, nhưng không khắc phục được triệt để. Đây là một kẽ hở cho lãng phí và tham nhũng (Hộp 1.3).

Ở cấp độ ngành, như đã trình bày ở phần quy mô vốn, do số lượng vốn đầu tư của Nhà nước liên tục tăng với tốc độ cao, gấp 2,54 lần trong thời gian 2000-2009, nên tương ứng với nó, số vốn phân bổ cho các ngành cũng tăng lên. Trong 9 năm, tính theo giá so sánh 1994, đầu tư nhà nước cho nông, lâm nghiệp và thủy sản tăng thấp nhất với 1,39 lần; tiếp theo đó là khoa học, giáo dục, đào tạo tăng 1,53 lần; công nghiệp khai thác mỏ 1,73 lần. Đó là các ngành mà mức tăng đầu tư thấp hơn mức bình quân chung. Các ngành có mức tăng đầu tư cao hơn mức bình quân chung là công nghiệp chế biến 2,61 lần; điện, khí đốt, nước, vận tải, thông tin 2,85 lần; y tế, cứu trợ xã hội 2,94 lần; thương nghiệp, dịch vụ, tài chính, tín dụng

3, 47 lần, quản lý nhà nước, đảng và đoàn thể 3,75 lần; và cuối cùng là xây dựng 4,88 lần (Biểu đồ 1.12).

Hộp 1.3. Mua sắm và sử dụng tài sản công

- Tính đến cuối tháng 6-2010, cả nước có trên 25.660 xe công, không bao gồm xe của các cơ quan an ninh quốc phòng, doanh nghiệp nhà nước, ban quản lý các dự án. Số xe này trị giá hơn 12.739 tỷ đồng; sau khi khấu hao còn giá trị khoảng 3.739 tỷ đồng. Số xe này tăng hơn 6.300 xe so với tháng 7-2006, tính bình quân mỗi năm tăng thêm gần 1600 chiếc (Số liệu của Cục Quản lý Công sản, Bộ Tài chính).

Từ lâu, vấn đề lãng phí, sai mục đích, vượt tiêu chuẩn trong mua sắm và sử dụng xe ô tô công đã trở nên phổ biến. Năm 2007, Bộ Tài chính từng đưa ra tính toán: Mỗi năm Việt Nam có thể tiết kiệm gần 2.000 tỉ đồng nếu áp dụng khoán xe công do tiết kiệm được chi phí mua xe, chi phí cho lái xe, xăng xe và các phụ phí khác. Tuy nhiên, việc đó vẫn chỉ là những tính toán trên giấy. Các tiêu chuẩn mua sắm và sử dụng xe công vẫn định kỳ được nới rộng và không có chế tài nào đủ hiệu lực đối với việc thi hành các quy định về mua sắm và sử dụng.

Mới đây (tháng 4/2011) trong khi cả nước đang quyết liệt thực hiện Nghị quyết của Bộ chính trị và Chính phủ về cắt giảm chi tiêu công và đầu tư công để ổn định vĩ mô, chống lạm phát, thì Bộ Tài chính xây dựng dự thảo quy chế quản lý và sử dụng xe ô tô phục vụ công tác trong các cơ quan, doanh nghiệp thuộc Bộ Tài chính, theo đó bộ trưởng (và các chức danh có hệ số lương khởi điểm từ 9,7 trở lên) được sử dụng

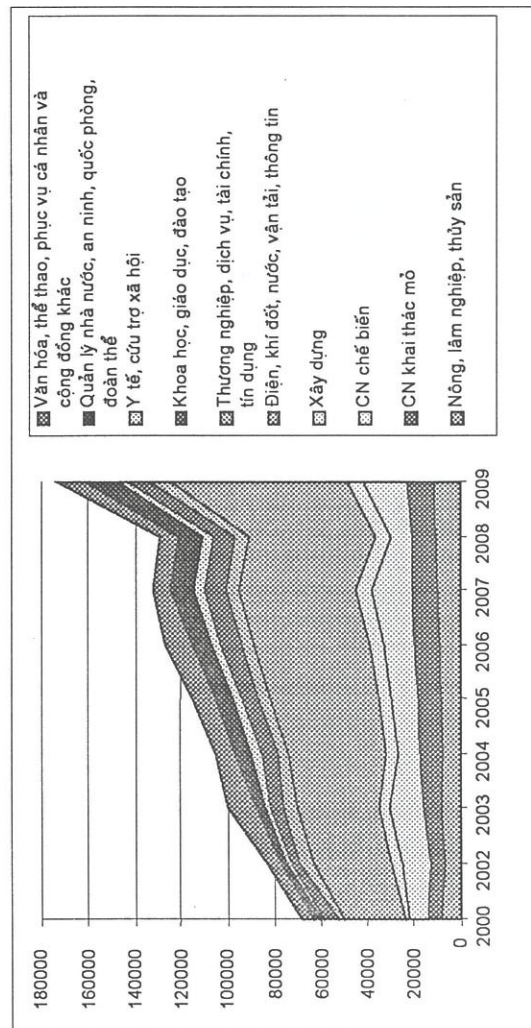
một xe ô tô đưa đón đi làm và công tác với giá mua tối đa là 1,1 tỷ đồng (thay cho mức 800 triệu đồng hiện hành). Tương tự, các chức danh khác đều được nâng mức giá trị xe đi công tác như: Xe phục vụ thứ trưởng được nâng từ 700 triệu đồng lên 920 triệu đồng/xe; các lãnh đạo có hệ số phụ cấp lãnh đạo từ 0,7 đến 1,25 được nâng từ mức 550 triệu đồng lên 720 triệu đồng/xe. Xe ô tô của các công ty do Nhà nước nắm giữ vốn điều lệ 100% được nâng từ mức 650 triệu đồng lên 840 triệu đồng/xe và từ 550 triệu đồng lên 720 triệu đồng/xe (tùy theo chức danh).

- Trong báo cáo thẩm tra về kết quả thực hiện ngân sách năm 2008, Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội phân tích rằng chi thường xuyên của các cơ quan nhà nước vẫn tăng cao, đặc biệt phải kể đến “các khoản chi khác” tăng đến 154%, chi quản lý hành chính tăng 8%. (Chi khác là khoản chi mà các cơ quan nhà nước có thể dùng cho các công việc tiếp khách, tổ chức các hội nghị, hội thảo và các khoản chi không có trong danh mục chi chính thức. Chi quản lý hành chính là chi cho công việc hằng ngày của các cơ quan hành chính).

- Đề án tin học hoá quản lý hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2005 (Đề án 112) với tổng kinh phí lên đến 1.000 tỉ đồng - trong đó chủ yếu là mua sắm máy móc, thiết bị, hạ tầng mạng - là một trường hợp điển hình của việc không quản lý chặt chẽ mua sắm công sản, dẫn đến lãng phí và tham nhũng, nhưng hiệu quả đem lại thấp.

Hiện nay, hầu hết các nước có nền tài chính lành mạnh đều áp dụng việc mua sắm công sản thống nhất qua một cơ quan chuyên trách của chính phủ.

Biểu đồ 1.12. Vốn đầu tư Nhà nước cho các ngành (nghìn tỷ đồng, giá so sánh 1994)

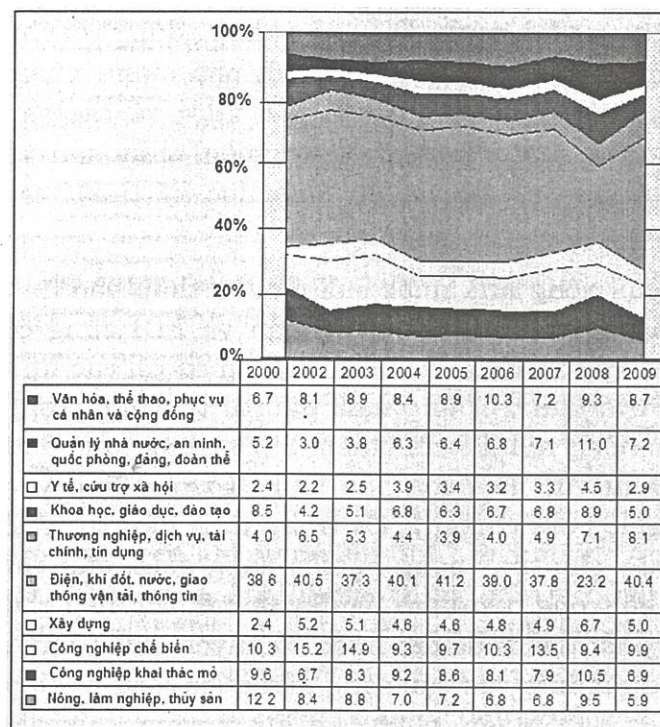


Nguồn: Tổng cục thống kê, Niên giám thống kê 2005, 2007, 2009.

Về cơ cấu (Biểu đồ 1.13), trong 10 năm vừa qua, khoảng trên dưới 40% tổng số vốn đầu tư công dành cho các ngành kết cấu hạ tầng: Điện, nước, vận tải, thông tin. Công nghiệp khai thác mỏ chiếm ổn định khoảng 7-10%. Công nghiệp chế biến tăng giảm thất thường trong khoảng 9-15%. Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản, mặc dù là lĩnh vực hoạt động của đại đa số dân cư, nhưng không được Nhà nước chú trọng đầu tư; biểu hiện là tỷ trọng của lĩnh vực này trong đầu tư công đã giảm từ 12,2% năm 2000 xuống còn 7% những năm 2004-2007 và chỉ còn 5,9% vào năm 2009.

Các ngành liên quan trực tiếp tới phát triển con người là khoa học, giáo dục và đào tạo, y tế và cứu trợ xã hội, văn hóa, thể thao, phục vụ cá nhân và cộng đồng - không có sự thay đổi đáng kể tỷ trọng trong đầu tư công: Chiếm 17,6% năm 2000, khoảng 19-20% những năm 2004-2006, 17,2% năm 2007, tăng lên 22,7% năm 2008, rồi lại giảm xuống chỉ còn 16,6% năm 2009. Trong đó khoa học, giáo dục và đào tạo giảm tỷ trọng từ 8,5% năm 2000 xuống 4-5% những năm 2002-2003, tăng lên 6-7% vào những năm 2004-2007, năm 2008 tăng đột ngột lên 8,9%, rồi lại sụt giảm xuống còn 5,0% năm 2009. Y tế và cứu trợ xã hội tăng từ 2,4-2,5% những năm 2000-2003 lên 3,2-3,9% những năm 2004-2007, 4,5% năm 2008 và lại sụt giảm chỉ còn 2,8% năm 2009.

Biểu đồ 1.13. Cơ cấu đầu tư công theo ngành 2000-2009 (% , theo giá thực tế)



Nguồn: Tổng cục thống kê. Niên giám thống kê các năm 2005, 2006, 2009.

Như vậy, xét cả về tốc độ tăng và tỷ trọng trong tổng đầu tư nhà nước, thì những ngành lớn quan trọng, có thể mạnh trong sự phát triển dài

hạn của đất nước là nông, lâm nghiệp, thủy sản và khoa học, giáo dục, đào tạo lại là những ngành chiếm vị thế yếu nhất trong chính sách đầu tư của nhà nước. Điều này không đúng với chủ trương phải tạo ra những điểm đột phá mạnh nhằm nâng cao sức cạnh tranh của đất nước về các sản phẩm có thế mạnh trong nông nghiệp, thủy sản và nhanh chóng đào tạo nguồn nhân lực kỹ thuật cao trong tương lai.

Không chỉ riêng nhà nước mới đầu tư thấp vào lĩnh vực nông nghiệp, khu vực tư nhân và FDI cũng có đầu tư thấp vào lĩnh vực nông nghiệp so với các lĩnh vực kinh tế khác. Chẳng hạn, đầu tư tư nhân trong lĩnh vực nông nghiệp chỉ chiếm 8,7% trong tổng đầu tư của khu vực này, còn đầu tư FDI trong lĩnh vực nông nghiệp chỉ chiếm 2,4% trong tổng đầu tư. Các con số này cho thấy nông nghiệp đang giảm dần vai trò của nó trong nền kinh tế, đây là một tín hiệu cho thấy sự phát triển của đất nước - “chuyển dịch từ một nước nông nghiệp lạc hậu sang một nước công nghiệp hiện đại”. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng khu vực nông nghiệp cũng là khu vực có khả năng gây bất ổn chính trị, kinh tế, xã hội lớn nhất. Vì thế, trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, Nhà nước nên đóng vai trò quan trọng trong việc tăng sức cạnh tranh sản phẩm nông nghiệp, tạo thuận lợi cho quá trình thích nghi của khu vực nông thôn trong một môi trường

cạnh tranh khốc liệt hơn. Mặc dù các công cụ trợ cấp và hỗ trợ của Nhà nước theo cam kết gia nhập WTO bị giảm đáng kể, nhưng vẫn còn những công cụ đầu tư công Nhà nước có thể sử dụng mà vẫn phù hợp với nguyên tắc của WTO. *Việc không chú ý tới nông nghiệp, thậm chí hy sinh nông nghiệp để công nghiệp hóa, trong chính sách phát triển trong thời gian 10 năm qua đã gây nên nhiều vấn đề bất ổn trong nông nghiệp, nông thôn và đời sống nông dân* mà Nghị quyết 7 của Ban chấp hành Trung ương Đảng về phát triển nông nghiệp, nông dân, nông thôn đã nêu. Trong thời gian trước năm 2000, chỉ tiêu công cho thủy lợi, nghiên cứu nông nghiệp, khuyến nông, v.v. đã được đánh giá là quá thấp so với nhu cầu phát triển nông nghiệp và cả so với một số nước trong khu vực Châu Á²¹. Hệ thống thủy lợi ít được mở rộng, lại xuống cấp do không đủ chi phí bảo dưỡng. Các thành tựu khoa học ứng dụng trong nông nghiệp được chuyển giao cho nông dân không nhiều về số lượng và không rộng rãi về phạm vi. Phần lớn giống cây trồng, vật nuôi mới trong nông nghiệp đều phải nhập khẩu. Hệ thống cung cấp dịch vụ khuyến nông còn yếu. Khi Việt Nam gia nhập WTO, một số dạng tài trợ của

21. Luận chứng và số liệu cụ thể được nêu rõ trong Báo cáo "Việt Nam: Quản lý tốt hơn nguồn lực nhà nước. Đánh giá chỉ tiêu công 2000". Báo cáo của Nhóm công tác chung giữa Chính phủ Việt Nam và các nhà tài trợ về Đánh giá chỉ tiêu công. Tháng 12 năm 2000.

Nhà nước cho các khâu công việc nói trên trong nông nghiệp được các cam kết WTO cho phép. Tuy vậy, đã không có sự chuyển biến rõ nét trong chính sách đầu tư của Nhà nước cho nông nghiệp, những thỏa thuận ưu đãi cho nông nghiệp chưa được tận dụng, trong khi một số biện pháp giảm bớt bảo hộ đã được thực hiện (như giảm thuế nhập khẩu nông sản).

Nền giáo dục chậm được cải cách và không được đầu tư thích đáng cũng đang là điểm yếu trên con đường phát triển đất nước. Cơ sở vật chất cho trường học, đặc biệt tại các vùng miền núi, vùng nghèo còn rất lâu nữa mới đáp ứng nhu cầu. Đến năm 2008 còn 34,7% số phòng học trong cả nước là nhà bán kiên cố và 7,9% là nhà tạm. Ngân sách giáo dục hiện được phân bổ và quản lý một cách phân tán: Các địa phương quản lý 74% ngân sách nhà nước chi cho giáo dục hàng năm, các bộ, ngành khác 21%, Bộ Giáo dục và Đào tạo chỉ quản lý 5%²². Việc sử dụng các khoản đóng góp của gia đình học sinh - một nguồn lực đầu tư rất lớn của xã hội cho tương lai - còn thiếu minh bạch và không được thể chế hóa chặt chẽ, tạo cơ hội cho các cơ sở giáo dục và đào tạo lạm dụng và gây ra gánh nặng chi phí quá mức cho gia đình học sinh.

22. Bộ Giáo dục và Đào tạo, *Đề án đổi mới cơ chế tài chính giáo dục giai đoạn 2009-2020. Tháng 5-2009.*

Chi phí giáo dục còn ở mức cao đối với các gia đình nghèo. Các chính sách miễn giảm học phí chưa đảm bảo cung cấp một cách công bằng cơ hội giáo dục và chất lượng giáo dục cho mọi trẻ em. Chi tiêu cho giáo dục của hộ gia đình thuộc nhóm 20% giàu nhất gấp 5,04 lần khoản chi này của hộ thuộc nhóm 20% nghèo nhất; thành thị gấp 2,39 lần so với nông thôn, vùng Đông Nam bộ gấp 3,12 lần so với vùng Tây Bắc²³. Những khoản chi cao so với thu nhập của hộ gia đình tạo ra rào cản đối với cơ hội học tập của trẻ em nghèo và trẻ em các dân tộc thiểu số.

Việc sử dụng đầu tư công như là một công cụ thúc đẩy các ngành trọng điểm, then chốt trong nền kinh tế đã được thực hiện ở một phạm vi và mức độ nhất định, song tác động đối với hiện đại hóa và chuyển dịch cơ cấu của toàn nền kinh tế còn hạn chế. Những kết quả của việc Nhà nước đầu tư cho các ngành công nghiệp tiên tiến, có công nghệ cao và có tác dụng thúc đẩy, lan tỏa mạnh đối với sự phát triển chưa thấy rõ. Số liệu Biểu 1.7 cho thấy trong khu vực nhà nước, các ngành công nghiệp chế tạo máy móc, thiết bị, chế tạo dụng cụ y tế, cơ khí chính xác, thiết bị quang học, hóa chất đều có tốc độ tăng thấp hơn mức bình quân toàn ngành công nghiệp thuộc khu vực nhà nước và tỷ

23. Tổng cục Thống kê, *Kết quả Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2008.*

trọng giảm đi; cá biệt ngành chế tạo dụng cụ y tế, cơ khí chính xác, thiết bị quang học giảm đi và hầu như không còn trong khu vực nhà nước (Biểu 1.8).

Biểu 1.8. Chỉ số tăng và tỉ trọng của một số ngành công nghiệp trong tổng giá trị sản lượng công nghiệp khu vực kinh tế Nhà nước 2000-2009
(%, giá so sánh 1994)

	2000	2005		2009	
	Tỷ trọng	Tăng so 2000	Tỷ trọng	Tăng so 2000	Tỷ trọng
Công nghiệp KVNN	100	170,2	100	180,1	100
- Khai thác mỏ	4,19	221,7	5,46	247,8	5,76
- CN chế biến	81,42	161,8	77,41	168,5	76,17
Trong đó:					
+ Sản xuất máy móc	1,60	110,7	1,04	153,8	1,37
+ Sản xuất thiết bị điện	2,14	271,3	3,41	336,8	4,00
+ Sản xuất dụng cụ y tế, cơ khí chính xác, thiết bị quang học	0,10	59,2	0,04	1,1	0,00
+ Sản xuất hóa chất	8,04	139,5	6,59	134,4	6,00
+ Sản xuất kim loại	2,87	226,7	3,82	188,8	3,01

Nguồn: Tổng cục thống kê. Niên giám thống kê 2005 và 2009.

Trong khi đó, công nghiệp khai thác mỏ lại tăng nhanh hơn mức bình quân chung và chiếm tỷ trọng ngày càng lớn hơn. Việc Chính phủ đã và đang có ý định đầu tư một cách ưu tiên cho những ngành như đóng tàu thủy (Vinashin), khai thác khoáng sản (than, bô xít), xây dựng đường sắt cao tốc (chỉ để chở khách chứ không vận chuyển hàng hóa) lại gây ra hậu quả không tốt về kinh tế và tâm lý xã hội. Như vậy, *nguyên tắc "Nhà nước đầu tư vào các ngành có khả năng thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu theo hướng hiện đại hóa và dẫn dắt sự phát triển trong tương lai" dường như đã không được thực thi* trong chính sách đầu tư công trong thời gian vừa qua.

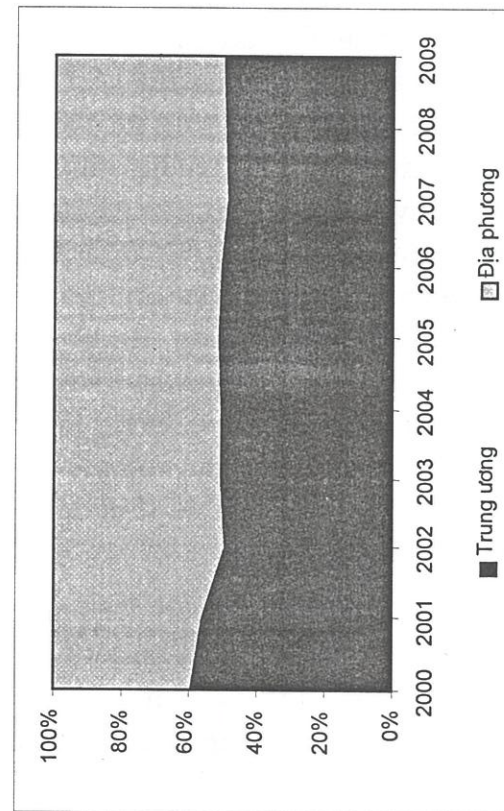
Điểm dễ nhận thấy từ Biểu đồ 1.12 về cơ cấu đầu tư công là các đường biến thiên về tỷ trọng của đầu tư theo ngành không thay đổi bao nhiêu. Tuy một vài ngành có tăng giảm đầu tư (như nông lâm nghiệp, thủy sản bị giảm sút, y tế có tăng lên một ít, v.v.) nhưng các dải biểu thị phần vốn đầu tư đều có chiều rộng tương đối ổn định. Ngay cả khi có những thay đổi lớn trong bối cảnh phát triển kinh tế, ví dụ như việc Việt Nam gia nhập WTO năm 2007, thì cơ cấu này cũng chỉ có một vài chuyển dịch nhỏ. Chỉ có vào năm 2008, do ảnh hưởng của lạm phát trong nước và

khủng hoảng tài chính toàn cầu, tỷ trọng đầu tư của một số ngành công nghiệp chế biến có giảm, nhưng năm 2009 lại phục hồi trở lại mức của hai năm trước. Điều này có nghĩa là *về cơ bản hầu như không có sự chuyển biến đáng kể của cơ cấu đầu tư trong suốt thời gian gần 10 năm qua. Như vậy, dường như là Nhà nước đã không sử dụng một cách mạnh mẽ đầu tư công như một công cụ nhằm làm chuyển dịch cơ cấu kinh tế dài hạn và điều tiết sự phát triển xã hội.*

1.3.4. Phân bổ vốn đầu tư công theo địa phương

Vốn đầu tư được phân bổ theo hai cấp ngân sách: Trung ương và các tỉnh. Tỷ lệ đầu tư cho hai cấp vào khoảng 60%:40% trong năm 2002, sau đó vốn cho cấp Trung ương giảm xuống tới mức 50% và không thay đổi nhiều trong thời gian từ năm 2002 cho đến nay (Biểu đồ 1.14).

Biểu đồ 1.14. Phân bổ vốn đầu tư Nhà nước theo trung ương và địa phương (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê. Niên giám thống kê các năm.

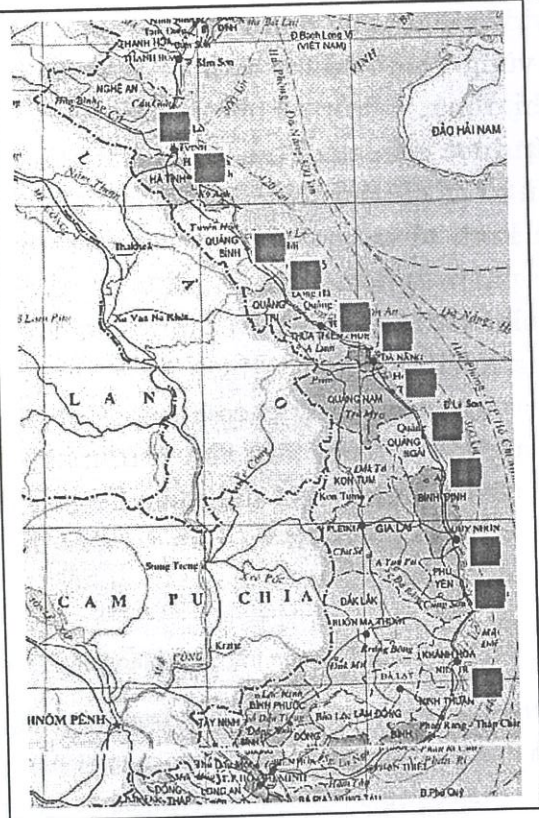
Việc phân bổ kinh phí đầu tư do Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KHĐT) chịu trách nhiệm cân đối. Tổng vốn đầu tư công được Bộ KHĐT dự tính phù hợp với tỷ lệ tăng trưởng của nền kinh tế. Các dự án đầu tư được phân ra thành 3 nhóm A, B và C (xem Biểu 2.1 ở Chương 2). Các dự án nhóm A là những dự án lớn của quốc gia, do Quốc hội xem xét chủ trương và Thủ tướng chính phủ phê duyệt. Bộ trưởng các bộ và Chủ tịch UBND các tỉnh, thành phố ra quyết định đối với các dự án đầu tư nhóm B và C, với yêu cầu thẩm định và quy trình phê duyệt đơn giản hơn. Kinh phí đầu tư cho các bộ và tỉnh được phân bổ theo nhiều tiêu chí, nhưng không gian cho sự thương lượng là khá rộng rãi. Trong ngân sách chỉ tính phần vốn mà ngân sách trung ương cấp bù cho các tỉnh để thực hiện các dự án đầu tư trên địa bàn.

Mặc dù trong chiến lược phát triển dài hạn có định hướng phát triển vùng và các vùng kinh tế lớn đều có quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, nhưng trên thực tế **đã không sử dụng trực tiếp công cụ đầu tư công để thúc đẩy sự phát triển vùng theo những định hướng đã vạch ra**. Thậm chí ngay cả việc thống kê vốn đầu tư đã thực hiện theo vùng cũng không làm được vì các dự án không có số liệu tính theo địa giới vùng.

Chính vì vậy mà có sự đầu tư chồng chéo, trùng lặp ở một số vùng vốn có điều kiện phát triển thuận lợi, trong khi ở một số vùng khác có điều kiện khó khăn thì lại ít được đầu tư. Tình trạng tỉnh nào cũng cố gắng đầu tư để có khu công nghiệp, cảng biển, khu đô thị, khu kinh tế mở, v.v. diễn ra trong những năm gần đây phản ánh một mặt tính tích cực chủ động của địa phương trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nhưng mặt khác, lại là biểu hiện của việc thiếu chiến lược đầu tư hợp lý theo vùng. Một ví dụ điển hình về sự đầu tư phân tán, dàn trải, mang tính cục bộ địa phương là trên suốt dải miền Trung, hầu như tỉnh nào cũng quy hoạch và đầu tư xây dựng cảng biển (Xem Hộp 1.4).

Hộp 1.4. Đầu tư phân tán và dàn trải cảng biển miền Trung

Với cơ chế đầu tư cho từng tỉnh, ở miền Trung hiện nay hầu như tỉnh nào cũng đầu tư xây dựng một cảng biển, có tính 2-3 cảng. Trên chiều dài 600 km bờ biển, cứ 30-40 km lại có một cảng biển. Cảng nào cũng được gọi là cảng nước sâu nhưng chỉ đón được tàu 30.000 tấn (trong khi các cảng nước sâu ở các nước khác đón được tàu hàng trăm nghìn tấn). Việc có quá nhiều cảng trong một cự ly ngắn sẽ khiến cho hoạt động bị chồng chéo mà không phát huy được tiềm năng thực sự.



Những cảng được coi là lớn của các địa phương là Cửa Lò (Nghệ An), Vũng Áng (Hà Tĩnh), Hòn La (Quảng Bình), Cửa Việt (Quảng Trị), Chân Mây (Thừa Thiên Huế), Tiên Sa (Đà Nẵng), Kỳ Hà (Quảng Nam), Dung Quất (Quảng Ngãi), Quy Nhơn (Bình Định), Vũng Rô (Phú Yên), Nha Trang (Khánh Hoà).

Tổng lượng hàng hóa xếp dỡ qua các cảng này không bằng một cảng Hải Phòng hoặc Quân cảng Sài Gòn (mỗi cảng 14 triệu tấn/năm). Việc quy hoạch cảng thường chỉ là tầm nhìn 20 năm, 10 năm, thậm chí ngắn hơn nữa, mà chưa có cảng nào có tầm nhìn trăm năm. Vì thế, cảng xây xong chỉ một thời gian sau đã lỗi thời cả về công năng, quy mô, trình độ công nghệ và quản lý. Việc đầu tư dàn trải và dự báo sai về lượng hàng hóa khiến nhiều cảng miền Trung chỉ có rất ít hàng hóa, trong khi các cảng đầu tư dở dang, thiếu trang thiết bị và công nghệ hiện đại, năng lực quản lý yếu gây lãng phí lớn.

Tháng 2/2011, tại kết luận của Bộ Kế hoạch - Đầu tư về kiểm tra thực hiện quy hoạch phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam đến năm 2020, đã kết luận rằng "việc dự báo khả năng đầu tư và tiến độ đầu tư phát triển công nghiệp vào các khu kinh tế cũng như công nghiệp ở Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung chưa thật sự chính xác, trong khi vẫn rót vốn đầu tư phát triển các cảng biển khá gần nhau, có thể làm yếu sức mạnh đầu tư tổng thể của cả nước do không ưu tiên vốn đầu tư cho những trọng điểm cần ưu tiên. Việc đầu tư tương đối đồng đều cho phát triển hạ tầng cảng biển ở một loạt tỉnh Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung hiện nay cho thấy chưa thật sự hiệu quả, chưa xác định được đúng trọng tâm".

Đáng tiếc là kết luận nêu trên được đưa ra khá muộn, khi hàng nghìn tỉ đồng đã được bỏ ra để đầu tư vào các cảng và nhiều nghìn tỷ đồng nữa còn phải bỏ ra để cho các cảng đó duy trì hoạt động.

1.4. HIỆU QUẢ KINH TẾ CỦA ĐẦU TƯ CÔNG

1.4.1. Tác động của đầu tư công đối với tăng trưởng

Khi đánh giá kết quả của đầu tư công, hiện nay ở nước ta thường dẫn ra những bằng chứng về số lượng các công trình đã xây dựng, năng lực sản xuất và dịch vụ đã được tăng lên. Điều dễ thấy là đầu tư công trong những năm qua đã làm thay đổi đáng kể kết cấu hạ tầng kỹ thuật của đất nước. Từ 1990 đến 2010 đã xây dựng mới và nâng cấp được 17.000 km đường quốc lộ, 170.000 km đường địa phương, 200.000 mét cầu đường bộ, 6.800 mét cầu đường sắt, 14.500 mét cầu cảng biển, cải tạo và khôi phục 1.600 km đường sắt, nạo vét 12 triệu m³ luồng cảng biển và đường sông, cải tạo và hiện đại hóa 22 cảng hàng không, v.v. Công suất các nhà máy điện năm 2010 đạt 20.000 MW, gấp 3,2 lần so với 10 năm trước, sản lượng điện khoảng 100 tỷ kwh, gấp 3,7 lần 10 năm trước. 96% số hộ trong cả nước đã có điện lưới quốc gia²⁴. Cả nước có 904 hệ thống thủy lợi lớn và vừa (quy mô phục vụ 200 ha trở lên), trong đó có 110 hệ thống lớn (phục vụ trên 2000 ha), trên 5000 hồ chứa

nước với tổng dung tích 34,35 tỷ m³ cấp nước cho thủy lợi, thủy điện, các ngành kinh tế và sinh hoạt. Đầu tư công cũng là nguồn lực chủ yếu xây dựng và nâng cấp nhiều bệnh viện, trường học, các công trình văn hóa. *Những công trình hạ tầng kỹ thuật và xã hội đó rõ ràng đã thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của cả nước, trong đó có việc tạo điều kiện để các thành phần kinh tế ngoài nhà nước phát triển, và góp phần nâng cao đời sống nhân dân.*

Song, đánh giá hiệu quả của đầu tư công đòi hỏi không chỉ đo đếm số lượng những kết quả đạt được, mà còn phải xem xét mối tương quan về lượng giữa số vốn đã bỏ ra và kết quả đạt được. Tình hình phát triển của nhiều nước trên thế giới cho thấy rằng đầu tư công không có mối tương quan tỷ lệ thuận với tăng trưởng của nền kinh tế. Trong phần lớn trường hợp, đầu tư công đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy kinh tế, nhưng trong một số trường hợp khác đầu tư công kéo lùi tăng trưởng do sự lãng phí, không hiệu quả và lấn át đầu tư tư nhân.

Chakraborty và Dabla-Norris (2009) cho rằng mối liên kết giữa đầu tư công và tăng trưởng phụ thuộc chủ yếu vào chất lượng và hiệu quả của vốn công.

24. Bộ Công thương, "Báo cáo tình hình thực hiện các dự án điện", 2010.

Swaby (2007) trong một nghiên cứu về trường hợp của Jamaica kết luận mặc dù đầu tư công có tác động tích cực đến GDP, nhưng nó không đáng kể. Đầu tư công cũng có tác dụng thúc đẩy hoặc lấn át luồng đầu tư tư nhân và trực tiếp nước ngoài (FDI). Hơn thế nữa, đầu tư công không chỉ có nhiệm vụ duy nhất là thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, mà còn có những nhiệm vụ khác như làm ổn định nền kinh tế, tăng phúc lợi xã hội, tạo điều kiện nâng cao công bằng trong xã hội, v.v... Vì vậy, việc phân tích tác động của đầu tư công đối với tăng trưởng kinh tế chỉ là một mặt trong đánh giá hiệu quả đầu tư công nói chung. Đồng thời, việc xem xét mối quan hệ giữa đầu tư công với tăng trưởng kinh tế không phải chỉ ở lý thuyết, mà chủ yếu ở tình hình thực tiễn của từng nước trong mỗi giai đoạn lịch sử có nhiệm vụ chính trị, kinh tế, xã hội khác nhau và bối cảnh bên trong cũng như bên ngoài khác nhau.

Một phương pháp phổ biến dùng để đánh giá vai trò của đầu tư nói chung đối với tăng trưởng kinh tế là phân tích sự đóng góp của các yếu tố vào sự tăng trưởng GDP. Ở đây người ta sử dụng hàm sản xuất, với hai yếu tố đầu vào cơ bản là vốn (K) và lao động (L). Sự gia tăng sản lượng trong nền kinh tế là do hai

phần chính: (1) Sự gia tăng của các yếu tố đầu vào K, L; (2) sự gia tăng về năng suất bằng hệ số năng suất nhân tố tổng hợp (Total Factor Productivity - TFP). Phương pháp luận để ước lượng nguồn tăng trưởng dựa trên hàm sản xuất của Solow (1957).

Phân tích tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam theo sự đóng góp của các nhân tố trong thời gian 1990-2007²⁵ cho thấy vấn đề mô hình tăng trưởng dựa quá nhiều vào đầu tư nổi lên rõ rệt trong những năm gần đây. *Các nhân tố phát triển theo chiều sâu ngày càng kém tác động, trong khi quá chú trọng tốc độ tăng trưởng dựa vào tăng nguồn đầu tư.* Trong những năm 1990-1992, yếu tố vốn chỉ đóng góp từ 7% đến 13% mức tăng trưởng, trong khi TFP năm cao nhất 1991 đạt tới gần 75%. Kể từ cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á 1997-1998, yếu tố vốn tăng nhanh chóng và chiếm khoảng gần 60%, yếu tố lao động khoảng 15% - 20% và yếu tố năng suất tổng hợp chiếm 25% - 30% (Biểu 1.9).

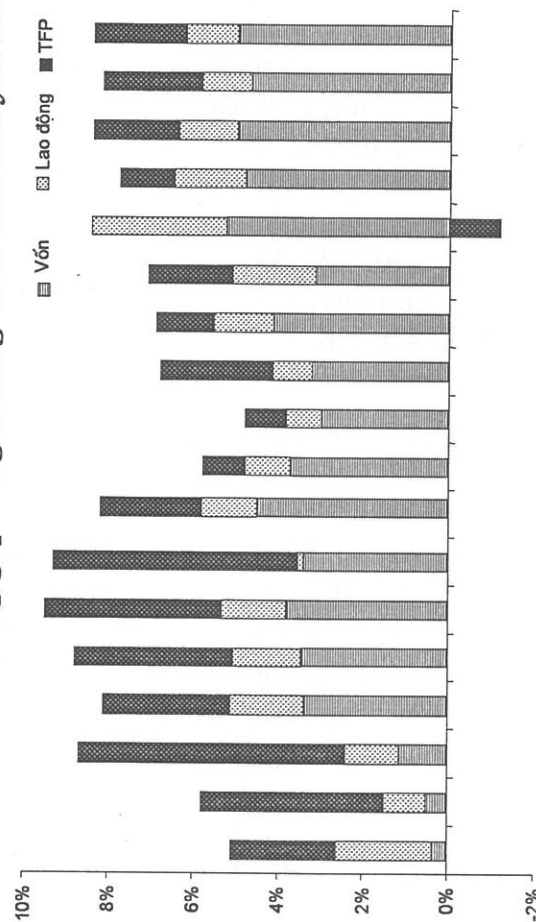
25. Theo nghiên cứu của Porter, chuyên gia về năng lực cạnh tranh quốc gia và xử lý của Phạm Sĩ An (2009).

Biểu 1.9. Đóng góp của các yếu tố vào tăng trưởng GDP (%)

Năm	Tốc độ tăng GDP (%)	K	L	TFP
1990	5,1	6,8	43,9	49,3
1991	5,8	8,4	16,9	74,7
1992	8,7	13,0	14,5	72,5
1993	8,1	41,5	21,6	36,9
1994	8,6	39,0	18,5	42,5
1995	9,5	39,9	16,2	43,9
1996	9,3	36,4	1,5	62,1
1997	8,2	54,9	16,0	29,1
1998	5,8	64,1	18,6	17,3
1999	4,8	62,2	17,4	20,4
2000	6,8	47,4	13,8	38,8
2001	6,9	59,8	20,8	19,4
2002	7,1	44,2	27,7	28,1
2003	7,3	72,1	43,7	-15,8
2004	7,8	61,5	21,0	17,5
2005	8,4	59,8	16,4	23,8
2006	8,2	57,1	14,3	28,6
2007	8,4	59,5	14,8	25,7

Nguồn: Kết quả tính toán của Phạm Sĩ An (2009) theo số liệu của Tổng cục Thống kê.

Biểu đồ 1.15. Phân đóng góp tăng trưởng GDP của các yếu tố (%)



Nguồn: Kết quả tính toán của Phạm Sĩ An (2009) theo số liệu của Tổng cục Thống kê.

Tính chung *trong 20 năm qua, vốn là nhân tố chủ đạo của sự tăng trưởng, đóng góp tới 46% mức độ tăng trưởng*, nhân tố lao động khá ổn định, chỉ chiếm tỷ lệ 20%, nhân tố tiến bộ công nghệ và quản lý chiếm 34%, nhưng đã ngày càng đi xuống, mặc dù khi phân tích sâu thì việc ứng dụng tiến bộ công nghệ, như công nghệ thông tin, viễn thông, năng lượng, xây dựng, sinh học đã được nâng lên. Trong thời gian 10 năm gần đây, tác động của nhân tố tăng trưởng theo chiều sâu chỉ còn 20%, gần như nhân tố lao động 21%, trong khi nhân tố vốn đã tăng lên 59%.

1.4.2. Hiệu quả của vốn đầu tư

Thước đo hiệu quả vốn đầu tư thường được dùng phổ biến hiện nay là *hệ số suất đầu tư* (Incremental Capital Output Ratio - ICOR), hay còn gọi là hệ số sử dụng vốn, hệ số đầu tư tăng trưởng, hay tỷ lệ vốn trên sản lượng tăng thêm. Hệ số này phản ánh cần bao nhiêu đồng vốn tăng thêm để tạo ra một đơn vị tăng lên của GDP. ICOR được tính theo công thức:

$$ICOR = (K_t - K_{t-1}) / (Y_t - Y_{t-1})$$

trong đó K là vốn, Y là GDP, t là kỳ báo cáo, t-1 là kỳ trước.

Trên thực tế, việc gia tăng GDP có thể nhờ nhiều nhân tố chứ không phải chỉ nhờ gia tăng vốn đầu tư. Chính vì thế, việc tính ICOR thường giả định rằng

mọi nhân tố khác không thay đổi và chỉ có gia tăng vốn dẫn tới gia tăng GDP. Hệ số ICOR thường được tính cho một giai đoạn vì đồng vốn thường có độ trễ, sau một giai đoạn mới phát huy tác dụng.

Biểu 1.10 là kết quả tính toán hệ số ICOR cho tổng nguồn tiền bỏ ra để đầu tư (vốn đầu tư) và lượng đầu tư thực tế đi vào sản xuất (tổng tích lũy tài sản).

Biểu 1.10. Hệ số ICOR thời kỳ 2000-2007 tính theo vốn đầu tư và tổng tích lũy tài sản

	Tính theo tổng vốn đầu tư	Tính theo tổng tích lũy tài sản
Toàn nền kinh tế	5.2	3.5
Kinh tế nhà nước	7.8	4.9
Kinh tế ngoài nhà nước	3.2	2.2
Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài	5.2	4.3

Nguồn: Kết quả tính toán của Bùi Trinh (2009) theo số liệu của Tổng cục Thống kê.

Nếu xét hiệu quả đầu tư từ tổng vốn đầu tư, để tăng một đồng GDP cần bỏ ra 5,2 đồng vốn, có thể thấy *hiệu quả đầu tư của Việt nam trong giai đoạn 2000-2007 thấp hơn nhiều so với giai đoạn trước đây (chỉ vào khoảng 3 trong thời gian 1970-1984).*

Khi ở trình độ phát triển thấp tương đương với Việt Nam hiện nay vào những năm 1950-1975, hệ số ICOR của Singapore, Nhật Bản và Hàn Quốc chỉ dao động trong khoảng 1-2. Thậm chí trong giai đoạn tăng trưởng nhanh, ICOR ở các nước cũng thấp hơn con số 5 (Đài Loan là 2,7 trong giai đoạn 1981-1990, Hàn Quốc khoảng 3,2 trong giai đoạn 1981-1990, Nhật khoảng 3,2 trong giai đoạn 1961-1970, Trung Quốc chỉ là 4,1 trong giai đoạn 1991-2003²⁶).

Vốn đầu tư của toàn nền kinh tế kém hiệu quả (5,2) là do suất đầu tư của khu vực nhà nước quá cao (7,8) và của khu vực đầu tư nước ngoài thuộc loại cao (5,2), trong khi khu vực kinh tế ngoài nhà nước lại có hiệu quả đồng vốn hợp lý.

Nếu so sánh hiệu quả đầu tư theo tổng tích lũy tài sản, thì ICOR của toàn nền kinh tế Việt Nam thuộc loại cao, song không vượt quá nhiều so với một số nước Đông Nam Á (Biểu 1.11). So với ICOR tính theo tổng vốn đầu tư thì điều này cho thấy có một số lượng vốn đáng kể được bỏ ra nhưng đã không trở thành tài sản. Nói một cách khác, *hiệu quả đồng vốn bỏ ra kém là bởi vì đã phải chi cho nhiều khâu không trực tiếp liên quan tới sản xuất.*

26. Số liệu của Huỳnh Thế Du trên tạp chí Tia sáng <http://www.tiasang.com.vn/1314>.

Biểu 1.11. So sánh ICOR của Việt Nam và của một số nước ASEAN

	1993-1996	1997-2000	2001-2004	2005-2008
Campuchia	2,07	2,14	2,42	1,97
Indônêxia	4,04	-25,3	4,74	4,07
Malaixia	5,18	9,84	5,18	4,42
Philippin	5,62	7,07	4,79	3,32
Singapo	3,64	5,75	7,03	4,43
Thái Lan	5,61	-26,19	4,10	5,50
Việt Nam	2,99	4,72	4,69	4,64

Nguồn: Fukunari Kimura, Soji Samikawa - "A lot of reasons why we should invest more in East Asia". In ERIA Policy Brief No. 2009-03, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia. April 2009.

Một điểm đáng chú ý là khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài lượng tiền bỏ ra nhằm mục đích đầu tư đi vào được trong quá trình sản xuất nhiều nhất (bỏ ra một đồng thì xấp xỉ 83% đi vào được quá trình sản xuất), tiếp đến là khu vực kinh tế tư nhân (bỏ ra 1 đồng có 68% đi vào sản xuất) trong khi đó khu vực kinh tế nhà nước bỏ ra 1 đồng nhằm mục đích đầu tư chỉ có 63% là đến được với quá trình sản xuất (Hộp 1.5).

Hộp 1.5. Chi phí cho những đoạn đường "đắt nhất hành tinh" ở Hà Nội

Năm 2002 Hà Nội chi 113 tỷ đồng xây dựng 550 mét đường Voi Phục - Cầu Giấy, trong đó 13 tỷ đồng xây lắp, còn 100 tỷ đồng đền bù giải phóng mặt bằng.

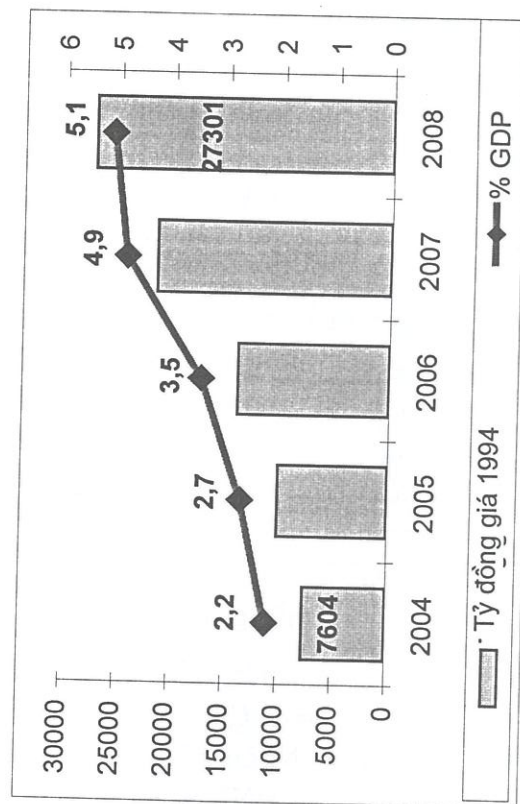
Năm 2007, đoạn đường Kim Liên - Ô Chợ Dừa hoàn thành, dài 1000 mét. Tổng vốn đầu tư cho đoạn đường này là 733 tỷ đồng, trong đó đền bù giải phóng mặt bằng 600 tỷ đồng.

Năm 2010, khởi công đoạn đường Ô Chợ Dừa - Hoàng Cầu có chiều dài 547m, với tổng mức đầu tư dự toán lên tới trên 642 tỷ đồng (trung bình hơn 1,17 tỷ đồng một mét), trong đó chi phí xây dựng 56 tỷ đồng nhưng chi phí bồi thường là hơn 527 tỷ đồng, chiếm hơn 82% chi phí toàn dự án.

Theo cách tính toán của thống kê quốc tế, thì khoản chi phí cho giải phóng mặt bằng không được coi là đầu tư và không được tính vào tổng tích lũy tài sản.

Một chỉ tiêu khác phản ánh hiệu quả đầu tư là **sản phẩm dở dang** trong nền kinh tế, hay tỷ lệ giá trị tài sản tồn kho. Khối lượng sản phẩm dở dang trong nền kinh tế tính theo tỷ trọng so với GDP đã tăng từ 2,2% năm 2004 lên 5,1% năm 2008 (Biểu đồ 1.16) về mặt giá trị đã tăng gần gấp 4 lần. Điều này có nghĩa là có một khối lượng vốn đầu tư ngày càng lớn chậm được đưa vào khai thác. Một trong những nguyên nhân của tình trạng này là việc đầu tư dàn trải, phân tán vốn.

Biểu đồ 1.16. Tỷ lệ giá trị tồn kho so với GDP (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê. Niên giám thống kê các năm.

Điều hiển nhiên là đầu tư của khu vực nhà nước không thể có hiệu quả kinh tế cao như đầu tư của khu vực tư nhân, bởi vì trong nhiều trường hợp mục đích của đầu tư công không phải nhằm vào lợi nhuận và hiệu quả kinh tế. Ngay cả phần lớn doanh nghiệp nhà nước (DNNN), tuy có mục tiêu chính là sản xuất kinh doanh có lãi, nhưng vẫn còn phải thực hiện một số mục tiêu "phi lợi nhuận" như tạo điều kiện phát triển cho các vùng nghèo, có điều kiện khó khăn, sản xuất và cung ứng các hàng hóa công cộng, các sản phẩm và dịch vụ ít lãi, thậm chí lỗ vốn, v.v... Tuy nhiên, cũng không phải vì vậy mà có thể biện minh cho việc đầu tư kém hiệu quả của khu vực nhà nước do những nguyên nhân chủ quan như chiến lược kinh doanh và đầu tư sai lầm, quản lý kém, thiếu trách nhiệm, lãng phí, tham nhũng, v.v.

Các DNNN được Nhà nước hỗ trợ thông qua các chính sách ưu đãi về vốn. Các DNNN được ưu tiên tiếp cận vốn tín dụng. Ngân sách nhà nước có một khoản đầu tư hỗ trợ các DNNN với số tiền tăng lên hàng năm. Chính phủ cũng đứng ra bảo lãnh cho DNNN lớn đi vay nợ với lý do để thực hiện nhiệm vụ do Nhà nước đặt hàng. Với sự ưu đãi như vậy, một số DNNN lớn (tập đoàn, tổng công ty) đã trở thành những lực lượng mạnh chi phối các ngành kinh tế

chủ lực của Việt Nam. Một số lĩnh vực đã có tiến bộ vượt bậc trong thời gian ngắn như viễn thông, dầu khí, đóng tàu biển.

Song Chính phủ chưa có cơ chế giám sát chặt chẽ đối với hoạt động của các DNNN, nhất là đối với việc đầu tư. Vốn đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước được coi là "tự chủ" của doanh nghiệp, nên quá trình kiểm tra, kiểm soát chưa cao. Những tập đoàn kinh tế lớn thường được Thủ tướng Chính Phủ chỉ đạo trực tiếp, nhưng khả năng quản lý khó mà sâu sát được, dù đã có một bộ phận tại Văn Phòng Chính Phủ trợ giúp. Công ty quản lý vốn nhà nước (SCIC) chưa "vội" được tới các tập đoàn lớn này. Công việc chủ yếu mà công ty này tập trung vào làm là quản lý vốn cổ phần ở các doanh nghiệp vừa và nhỏ, tiến hành quá trình cổ phần hóa và "thoái vốn" ở các DNNN. Các bộ cũng không thể can thiệp vào quá trình sản xuất kinh doanh của các DNNN. Thêm vào đó, quá trình cổ phần hoá cũng tiến triển chậm, nên sự giám sát các doanh nghiệp nhà nước cũng chưa chặt chẽ. Nhiều DNNN vay nợ lớn để mở rộng quy mô, đầu tư dàn trải vào nhiều lĩnh vực, nhiều ngành nghề, phát triển các hoạt động ngoài ngành nghề chính, độc quyền và có khả năng lũng đoạn thị trường, quản lý kém gây thất thoát vốn, kinh doanh thua lỗ. Tình trạng sử

dụng chưa hiệu quả vốn đầu tư ở các DNNN đã trở thành phổ biến và đáng báo động (Hộp 1.6).

Mặc dù những xu hướng xấu này đã được cảnh báo từ lâu, thậm chí được Quốc hội phân tích và yêu cầu chấn chỉnh trong nhiều cuộc họp định kỳ một số năm gần đây, nhưng việc cải cách hoạt động của các DNNN hầu như chưa có chuyển biến đáng kể. Hậu quả xấu không tránh khỏi là một số DNNN làm ăn không hiệu quả, thậm chí đứng trên bờ vực phá sản mà Vinashin là trường hợp điển hình. Tình trạng đầu tư tràn lan, hiệu quả thấp, quản lý vốn kém ở khu vực nhà nước là hậu quả của những điểm yếu trong chính sách và những lỗ hổng trong cơ chế quản lý đầu tư công.

Hộp 1.6. Hiệu quả đầu tư thấp của các doanh nghiệp nhà nước

Chỉ riêng số liệu của các cuộc điều tra doanh nghiệp hằng năm cũng cho thấy hiệu quả đầu tư là thấp tại nhiều doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Số chi phí bảo dưỡng, chiếm đến 10% giá trị đầu tư, nhưng thường không được tính trong dự toán, nên việc khai thác kém hiệu quả. Đặc biệt, theo Báo cáo điều tra các doanh nghiệp nhà nước năm 2007 (tài liệu công bố tháng 3/2008 của Tổng Cục Thống Kê) cho thấy: Sau một năm thi hành Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư

2005, trong năm 2006 số DNNN danh nghĩa (3720 DN) và cả số lao động có giảm do cổ phần hoá, nhưng số vốn tăng nhanh, chiếm 56% tổng vốn dài hạn trong các doanh nghiệp. Số vốn này lại được sử dụng vào nhiều lĩnh vực không phải "sở trường" nên hiệu quả đạt được lại do các hoạt động khác (như chứng khoán, địa ốc) mà không phải hoạt động chính. Tuy nhiên, ngay trong điều kiện đó, năng suất lao động của khu vực nhà nước tuy có cao hơn khu vực tư nhân trong nước, nhưng vẫn kém xa các doanh nghiệp có vốn FDI đến 3 lần: theo doanh thu là 187 triệu đồng/người so với 752 triệu đồng/người; còn theo lợi nhuận thì kém hơn 6 lần (5,7 triệu/người so với 37,3 triệu người). Đóng góp cho khu vực Nhà nước cũng kém hơn 3 lần (9,5 triệu đ/người so với 30,9 triệu đồng/người). Tỷ suất doanh thu/TSCĐ kém 4 lần (1,5 đ/đ so với 5,8 đ/đ) và tỷ suất lợi nhuận/TSCĐ kém hơn 5 lần (0,047 đ/đ so với 0,288 đ/đ). Điều này chứng tỏ, việc đầu tư không gắn với công nghệ mới, công nghệ cao, ít gắn với thị trường trên quan điểm hiệu quả.