

# Lại bàn về đầu tư công

Vũ Khoan (\*)

Thứ Sáu, 12/8/2011, 09:49 (GMT+7)



Một sân golf đang được xây dựng ở Đồng Nai. Ảnh: Minh Khuê.

**(TBKTSG) - Viết bài này, tôi không nghĩ mình là “người ngoài cuộc” mà phần nào đó còn là một “tội đồ” vì đã từng tham gia lãnh đạo Chính phủ nhưng bản thân chưa nhận thức được đầy đủ tình hình và chưa đóng góp hữu hiệu vào việc hạn chế, ngăn chặn tình trạng hao công tốn của khi đầu tư công không hiệu quả.**

Nhằm thực hiện Nghị quyết 11 của Chính phủ về kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội, vấn đề cắt giảm đầu tư công đang được bàn luận sôi nổi. Đây là việc làm cần thiết không chỉ để kiềm chế lạm phát mà điều quan trọng hơn là góp phần tái cấu trúc nền kinh tế, làm cho nó có hiệu quả hơn.

Nói một cách khác, câu chuyện không chỉ là giải pháp tình thế, cắt tĩa cái ngọn mà điều cơ bản là phương hướng lâu dài, xử lý tận gốc một trong những nguyên do đưa tới tình trạng kinh tế kém hiệu quả và bất ổn kinh tế vĩ mô.

Điểm lại từ ngày triển khai công cuộc đổi mới tới nay, nền kinh tế nước ta đã trải qua nhiều đợt đầu tư “theo phong trào”, nhiều “hội chứng đầu tư” đã xuất hiện. Nào là đua nhau đầu tư xây dựng nhà máy bia, thuốc lá, tiếp đến là xi măng lò đứng, mía đường, lắp ráp xe máy, sản xuất bột sắn, đánh bắt xa bờ, xây dựng cảng biển, khu công nghiệp và khu kinh tế, kể cả kinh tế cửa khẩu. Kế đến là bột giấy, cán thép, thủy điện nhỏ và vừa, khu nghỉ dưỡng, khu đô thị, “tận thu” khoáng sản, trường đại học, sân golf rồi sân bay...

Trong số các dự án đó, có phần do doanh nghiệp đầu tư nhưng một phần không nhỏ bắt nguồn từ đầu tư công của trung ương và địa phương lẫn doanh nghiệp nhà nước. Tiếc rằng, cho tới nay chưa thấy có công trình tổng kết nào phân tích rõ xem những dự án ấy hiệu quả tới đâu, lãng phí thế nào và đã tác động ra sao đến những bất ổn vĩ mô và làm cho nền kinh tế nước ta kém hiệu quả.

Viết bài này, tôi không nghĩ mình là “người ngoài cuộc” mà phần nào đó còn là một “tội đồ” vì đã từng tham gia lãnh đạo Chính phủ nhưng bản thân chưa nhận thức được đầy đủ tình hình và chưa đóng góp hữu hiệu vào việc hạn chế, ngăn chặn tình trạng hao công tốn của nói trên.

Nay ngẫm lại thấy muốn tránh lặp lại những biểu hiện “đầu tư theo phong trào”, những “hội chứng” như vừa qua, có lẽ nên trở lại một số cách tiếp cận cơ bản.

## Phải ưu tiên cho hiệu quả kinh tế

Cách hiểu sơ đẳng về kinh tế là với nguồn lực hạn hẹp cần làm sao đem lại hiệu quả cao nhất. Điều đó càng đúng với nước ta, một nước còn rất nghèo (cho dù đã đạt ngưỡng khởi điểm của nước có thu nhập trung bình): Nhà nước nghèo, từng địa phương nghèo, các doanh nghiệp, kể cả các tập đoàn cũng nghèo. Muốn cho nền kinh tế khả dĩ có hiệu quả thì không có cách nào khác là phải chọn lựa trình tự ưu tiên trong đầu tư; nhiều công trình tuy cần đấy song vẫn đành phải “nhịn”, chờ đến khi điều kiện cho phép mới đầu tư.

Thật buồn khi thấy những cái chợ được xây dựng khang trang trống rỗng, một số công trình văn hóa như bảo tàng, nhà hát, nhà văn hóa không sáng đèn hoặc vắng bóng khán giả, những bến cảng tàu vào ra lèo tèo, những đường bay thua lỗ triền miên, những trường đại học không tuyển đủ sinh viên... trong khi với số tiền đã bỏ ra để xây dựng chúng ta có thể giải quyết biết bao nhu cầu dân sinh bức bách khác.

Có ý kiến cho rằng, không nên chỉ chú trọng hiệu quả kinh tế mà phải tính đến hiệu quả chính trị,

xã hội, sự phát triển các vùng miền...

Điều đó có thể đúng đối với địa phương này hay địa phương khác nhưng nếu xét trên tổng thể nền kinh tế thì những công trình không đem lại hiệu quả kinh tế sẽ làm cho nguồn lực quốc gia suy kiệt, ảnh hưởng tiêu cực tới sự phát triển của cả nước nói chung, đó là chưa kể tới những tác hại về môi trường, lòng tin của người dân.

Nguyên nhân để ra tình trạng trên có nhiều: nào là tâm lý muốn phát triển nhanh, nào là ý nguyện “công nghiệp hóa” bằng mọi giá, nào là cơ chế phân bổ nguồn vốn theo kiểu cào bằng và xin - cho, nào là tâm lý “nhiệm kỳ”, nào là những tính toán theo lợi ích ngành và địa phương, thậm chí cá nhân... Ở đây chỉ xin nhấn mạnh một số nguyên nhân liên quan tới tư duy kinh tế và cơ chế quản lý, phân cấp.

### **Cầu quyết định cung**

Mọi người đều rõ, trong nền kinh tế thị trường thì “cầu” quyết định “cung”; vấn đề không chỉ là có thể làm gì mà chủ yếu là thị trường có cần và có khả năng tiêu thụ, sử dụng không. Về chuyện này chỉ xin lấy ra vài ba chuyện. Thứ nhất là chuyện xây cảng, trong đó có cảng nước sâu, cảng tầm cỡ quốc tế. Một điều không cần bàn cãi là nước ta có bờ biển dài, vận tải biển cần chiếm tỷ trọng cao, do đó cần xây dựng cảng biển; vấn đề chỉ là làm sao bảo đảm tính hiệu quả của chúng.

Muốn vậy thì địa hình (nước nông sâu) chưa đủ mà còn cần có địa thế thuận tiện (kể cả đường vào, đường ra bến cảng và các tuyến vận tải biển quốc tế) và nhất là nguồn hàng vào-ra dồi dào, năng lực quản lý tốt làm cho việc vận chuyển, bốc xếp vừa rẻ vừa nhanh, qua hàng trăm năm vận hành hiệu quả cao tạo thành thương hiệu nổi tiếng.

Có người nói nước ta có bờ biển dài, nằm gần đường vận tải biển quốc tế sôi động như vậy mà kém Singapore là không chấp nhận được! Hãy bình tâm xem lại trên thế giới biết bao nước có bờ biển còn dài hơn bờ biển nước ta nhiều, trình độ phát triển kinh tế cao hơn nhiều lần nhưng vì sao vẫn không có được các cảng biển tầm cỡ quốc tế; ngược lại nhiều cảng tầm cỡ toàn cầu lại nằm ở những vùng lãnh thổ khá hẹp như Singapore, Hồng Kông, Hà Lan...?

Malaysia đã từng bỏ ra nhiều tỉ đô la xây dựng cảng nước sâu rất hiện đại với kỳ vọng cạnh tranh với Singapore song đâu có thành? Xem như vậy thì chỉ cảng nào đáp ứng được cả năm yêu cầu nói trên mới thỏa mãn được khách hàng và trở thành cảng tầm cỡ quốc tế chứ không phải chỉ có địa hình, thậm chí địa thế thuận lợi là đủ.

Thứ đến là chuyện xây sân bay cũng không khác mấy. Tính hiệu quả của chúng tùy thuộc vào lượng hành khách và hàng hóa có đủ lớn không, mức thu nhập của hành khách đã tới mức chọn đường hàng không chưa? Cung đường có tiện lợi không? Dịch vụ có bảo đảm không?... Đó là chưa tính đến diện tích đất đai phải sử dụng và những hệ lụy về môi trường do sân bay gây ra nếu xây dựng tràn lan.

*Những công trình không đem lại hiệu quả kinh tế sẽ làm cho nguồn lực quốc gia suy kiệt, ảnh hưởng tiêu cực tới sự phát triển của cả nước nói chung, đó là chưa kể tới những tác hại về môi trường, lòng tin của người dân.*

Tương tự như vậy, khi quyết định xây dựng các khu kinh tế mở, đặc khu kinh tế, khu kinh tế cửa khẩu trước hết cũng cần tính đến bên “cầu”, tức là lợi ích và khả năng của những người tới đó làm ăn.

Để những khu này hoạt động có hiệu quả thì cả ở “đầu vào” lẫn “đầu ra” đều cần hội đủ điều kiện cần thiết chứ không chỉ có hạ tầng cơ sở và cơ chế chính sách hấp dẫn trong nội khu (ngay những điều kiện này ở nước ta cũng còn kém so với nhiều nước khác).

Thâm Quyển, Chu Hải... ở Trung Quốc thành công là vì bên cạnh chúng có những bình ắc-quy dồi dào điện năng là Hồng Kông, Ma Cao, Đài Loan nạp vốn vào và tiêu thụ hàng hóa ra, điều mà Chu Lai, Chân mây... không có được. Đó là chưa kể những khu kinh tế cửa khẩu đều

nằm ở những vùng xa xôi, hẻo lánh, đường sá khó khăn, dân cư thưa thớt và cực nghèo.

Tình trạng bên kia biên giới cũng không khác, thậm chí còn kém hơn thì lấy đâu ra nguồn lực để phát triển và lấy đâu ra thị trường để tiêu thụ? Ngoài ra còn tình trạng đầu tư dàn trải gần ba chục

cửa khẩu, nơi nào cũng dờ dằng không ra mớ ra món gì; cơ chế, chính sách đối với các tỉnh biên giới lại chưa tạo động lực cho họ.

### **Lẫn lộn địa giới hành chính với không gian kinh tế**

Việc đầu tư dàn trải kém hiệu quả, na ná nhau còn liên quan tới sự lẫn lộn về khái niệm giữa địa giới hành chính và không gian kinh tế. Do cơ chế và lợi ích của địa phương, mỗi tỉnh đều muốn trở thành một thực thể kinh tế “hoàn chỉnh” nông - công nghiệp - dịch vụ đều có, kèm theo là trường đại học, bến cảng, sân bay, khu kinh tế...mặc dầu không hội đủ điều kiện.

Công nghiệp hóa đất nước không có nghĩa là tỉnh nào, huyện nào cũng công nghiệp hóa mà cần có sự phân công lao động hợp lý phù hợp với lợi thế của từng vùng. Trong khi đó, sự liên kết và quy hoạch vùng còn xa mới đáp ứng yêu cầu làm cho nguồn lực bị phân tán, trùng chéo, hiệu quả thấp, nền kinh tế nước nhà đã yếu càng yếu thêm.

Sở dĩ có tình trạng này một phần do sự lẫn lộn khái niệm, một phần khác do tâm lý địa phương chủ nghĩa, căn bệnh nhiệm kỳ và nhất là cách đánh giá thành tích, phân bổ ngân sách và vốn đầu tư từ trung ương đã thúc đẩy cuộc chạy đua về dự án, công trình, tốc độ tăng trưởng “GDP tỉnh-thành”.

Góp phần vào căn bệnh này còn có những khiếm khuyết trong khâu quy hoạch và phân cấp giữa trung ương và địa phương. Thực ra lâu nay ta đã có quy hoạch ngành và vùng lãnh thổ. Vấn đề chỉ là chất lượng quy hoạch: nhiều khi quy hoạch không đủ tầm nhìn, mới triển khai đã lạc hậu so với cuộc sống; quy hoạch ngành thường rất chậm so với quy hoạch vùng; tính đồng bộ không cao (tình trạng quá tải trên các quốc lộ và tỉnh lộ vận chuyển bauxite Lâm Đồng, đường vào các cảng ở Hải Phòng, TPHCM, Bà Rịa - Vũng Tàu... là những minh chứng gần đây nhất). Quy hoạch đã quan trọng, việc thực hiện quy hoạch còn quan trọng hơn nếu tính rằng, nhiều bản quy hoạch trong thực tế không được tuân thủ nghiêm ngặt, quy hoạch một đằng, thực thi một nẻo.

Kinh tế càng phát triển thì tất yếu phải phân cấp vì chính quyền trung ương dù mạnh đến đâu cũng không quán xuyên nổi, vả lại nhiều việc chỉ có địa phương mới nắm rõ và mới xử lý được. Theo hướng đó Chính phủ đã ra hẳn một nghị định về phân cấp song rõ ràng ở đây còn nhiều vấn đề cần được xử lý. Muốn phân cấp tốt thì quy hoạch và nhất là thực hiện quy hoạch phải nghiêm chỉnh. Việc quy định rạch ròi những lĩnh vực nào, công trình nào chỉ có trung ương mới được quyền xem xét, quyết định; lĩnh vực nào, công trình nào dành quyền cho địa phương là một yêu cầu bức bách. Câu chuyện cho nước ngoài thuê rừng vừa qua là một minh chứng mới về sự cần thiết làm rõ ranh giới này.

Bên cạnh đó cũng nên hình thành một danh mục tương đối rành rọt, cái gì Nhà nước đầu tư, cái gì để tư nhân đầu tư, cái gì công - tư kết hợp. Những khiếm khuyết trong luật ngân sách liên quan tới câu chuyện này cũng nên được đặt lên bàn nghị sự của Quốc hội. Để bảo đảm chất lượng phân cấp thì việc đào tạo, huấn luyện cán bộ địa phương đủ năng lực xử lý các vấn đề kinh tế - xã hội, môi trường, kỹ thuật phức tạp, mang tính liên ngành, liên vùng là một nhiệm vụ có ý nghĩa quyết định. Đi đối với sự phân cấp có lẽ nên hình thành các quy định mang tính pháp quy và hình thức tổ chức về liên kết vùng - một điều rất yếu ở ta, ai cũng nhận thấy song khắc phục rất chậm.

Tóm lại, nếu như tái cấu trúc nền kinh tế theo hướng nâng cao chất lượng và hiệu quả là chủ trương nổi trội trong mười năm tới thì tái cấu trúc chính sách đầu tư là khâu đầu tiên và mang tính then chốt. Chỉ có như vậy mới tránh được tình trạng thỉnh thoảng lại phải cắt giảm gây ra không ít lãng phí và nhiều vấn đề xã hội, làm cho nền kinh tế càng kém hiệu quả.

---

(\*) Nguyên Phó thủ tướng Chính phủ