

TÓM TẮT VỀ TÌNH HÌNH ĐẦU TƯ CÔNG Ở VIỆT NAM TRONG MƯỜI NĂM QUA

VŨ TUẤN ANH
Viện Kinh tế Việt Nam

Trong thống kê quốc tế, thuật ngữ "đầu tư" được thể hiện qua chỉ tiêu "tổng tích lũy tài sản" (viết bằng tiếng Anh là "gross capital formation"). Chỉ có tăng tư bản làm tăng năng lực sản xuất vật chất mới được tính là đầu tư. Giá trị của đầu tư 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.

Trong thống kê của Việt Nam, "vốn đầu tư" được dùng để phản ánh số lượng tiền bỏ ra trong một thời hạn nhất định (một năm, 5 năm) của các thành phần kinh tế nhằm mục đích tăng cường năng lực sản xuất kinh doanh. 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 trùng với "tổng tích lũy tài sản". Đây là một điểm khác biệt lớn trong cách thức đo lường trị giá đầu tư ở Việt Nam so với cách đo lường thông dụng của thống kê quốc tế. Có hai chỉ tiêu khác nhau được sử dụng để phản ánh số lượng đầu tư: "tổng tích lũy tài sản" dùng trong phân tích phân bổ GDP, còn "vốn đầu tư" khi phản ánh tình hình bỏ vốn đầu tư trên thực tế. Về mặt số lượng "tổng tích lũy tài sản" bằng khoảng 65-75% so với "vốn đầu tư" và trong những năm gần đây tỷ lệ vốn đầu tư trở thành tài sản tích lũy có xu hướng ngày càng giảm.

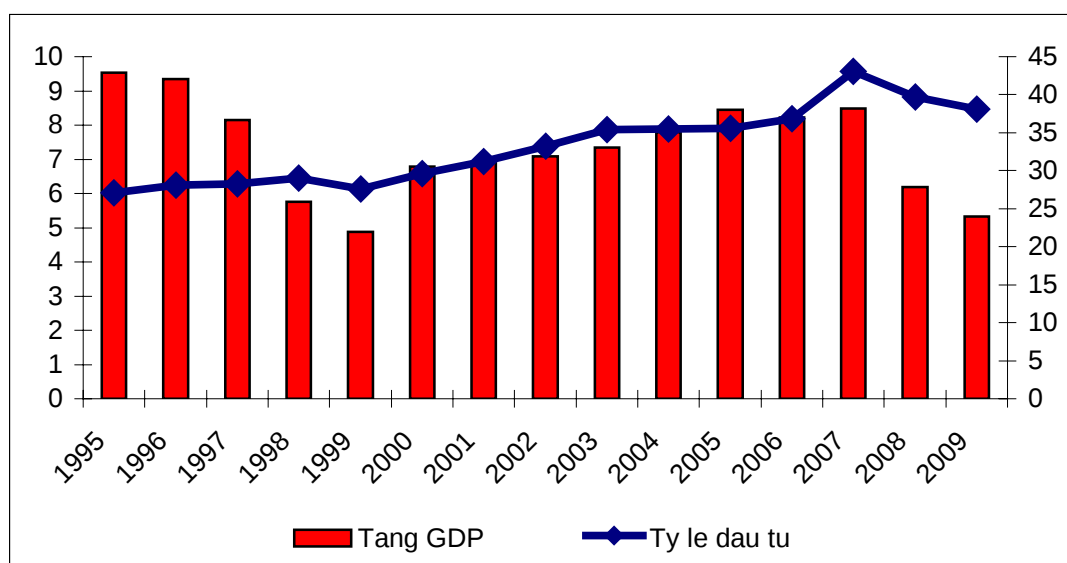
Đầu tư công (hay đầu tư của Nhà nước) bao gồm tất cả các khoản đầu tư do chính phủ và các doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế nhà nước tiến hành:

- 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;
- Tín dụng đầu tư (vốn cho vay) có mức độ ưu đãi nhất định;
- Đầu tư của các doanh nghiệp Nhà nước.

1. Tăng trưởng và đầu tư

Trong thời gian 2000-2009, nền kinh tế Việt Nam tăng trưởng với nhịp độ khá cao, tính bình quân mỗi năm GDP tăng 7,3%. 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. Sự tăng trưởng kinh tế cao và liên tục trong thời gian khá dài đó chủ yếu nhờ có tỷ lệ tích lũy và đầu tư lớn. Nhìn vào số liệu tổng quát về cơ cấu phân bổ GDP, có thể thấy tỷ trọng của đầu tư (tổng 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).

Biểu đồ 1: Tốc độ tăng GDP và tỷ lệ đầu tư so với GDP 1990-2009



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

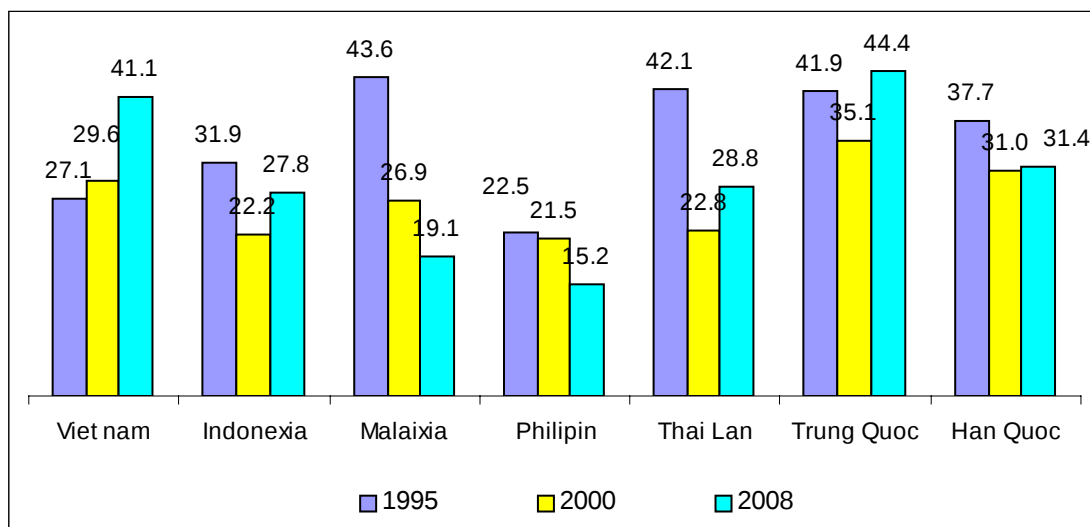
Theo tính toán của Tổng cục Thống kê dựa trên bảng I-O năm 2005, trong giai đoạn 2000-2005 nền kinh tế Việt Nam tăng trưởng chủ yếu dựa vào vốn (64,63%), đóng góp của lao động vào tăng trưởng là 19,25% và đóng góp của năng suất nhân tố tổng hợp TFP chỉ là 16,12%¹. Có thể nhận

¹ Bùi Trinh (2009), Đánh giá hiệu quả đầu tư. Báo cáo chuyên đề cho Viện Kinh tế Việt Nam.

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.

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 2). 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%), Ấn Độ (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. Trong khi đó, GDP tính trên đầu người của Việt Nam thấp hơn nhiều lần so với nhiều nước. 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.*

Biểu đồ 2: 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.

2. Thu và chi 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 không ngừng tăng lên. Thu ngân sách đã tăng từ 20,5% so với GDP năm 2000 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).

Biểu 1: Thu chi ngân sách 2000-2008 (% so GDP)

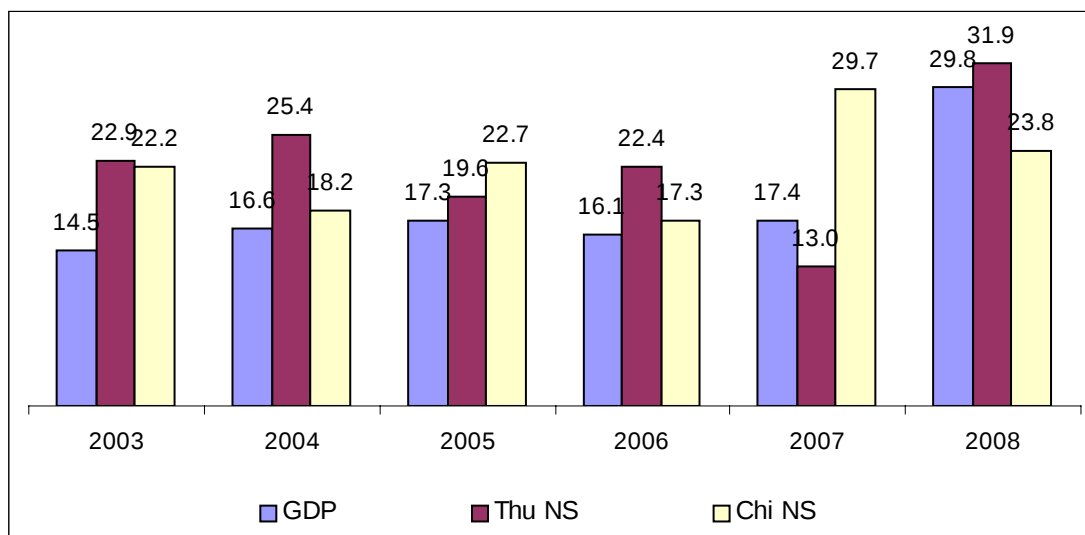
	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Thu ngân sách	20,5	23,1	24,8	26,7	27,2	28,7	27,6	28,1
Trong đó:								
- Thu trong nước	10,5	11,9	12,8	14,6	14,3	14,9	15,2	15,5
- Dầu thô	5,3	4,9	6,0	6,8	7,9	8,6	6,7	6,0
- Hải quan	4,3	5,9	5,5	4,9	4,5	4,4	5,3	6,1
- Viện trợ	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5	0,8	0,4	0,5
Chi 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 thảo luận là cho phép Chính phủ chi tiêu thâm hụt ngân sách bao nhiêu, chứ không phải là buộc Chính phủ thắt chặt chi tiêu nhằm tiến tới đạt được ngân sách cân đối.

Tốc độ tăng thu ngân sách luôn luôn cao hơn tốc độ tăng GDP. Điều này có nghĩa là Nhà nước cố gắng thu về một tỷ trọng ngày càng nhiều hơn phần của cải tăng lên của xã hội có thể dùng để tích lũy và đầu tư. (Biểu đồ 3).

**Biểu đồ 3: 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.

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 2).

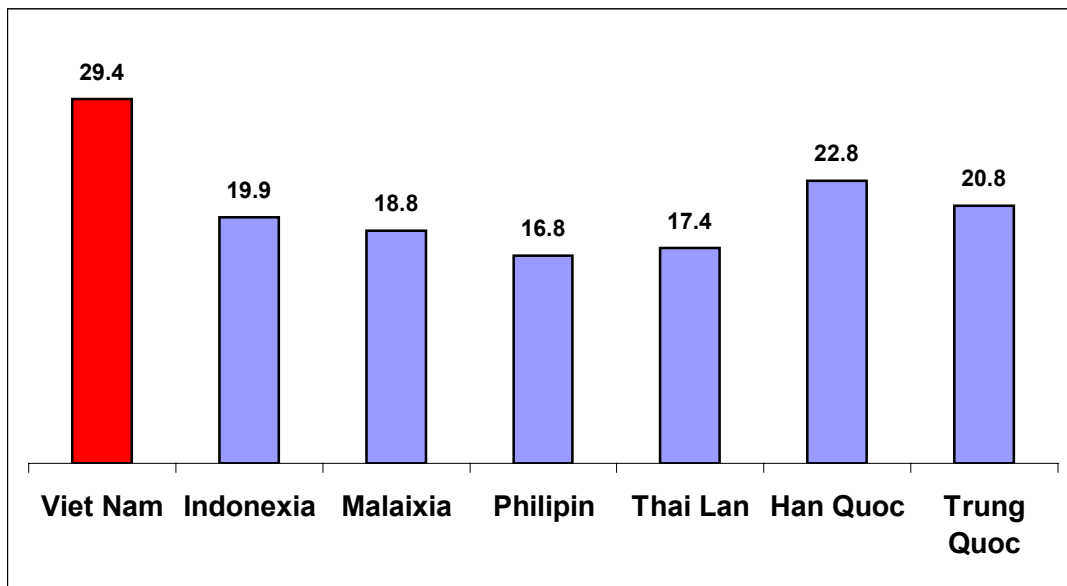
**Biểu 2: Thu chi ngân sách so với GDP năm 1995-2008 của một số nước
Đông Á và Đông Nam Á (%)**

	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
Philipin	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. Khi các khoản thu từ bán dầu thô và thuế hải quan có xu hướng giảm bớt trong mấy năm gần đây, thì điều này có nghĩa là gánh nặng thuế khóa trở nên nặng nề hơn và các đơn vị sản xuất kinh doanh có ít hơn khả năng tự tích lũy và tái đầu tư. 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 4).

Biểu đồ 4: Thu ngân sách từ thuế so với GDP năm 2008 của một số nước Đông Á và Đông Nam Á (%)

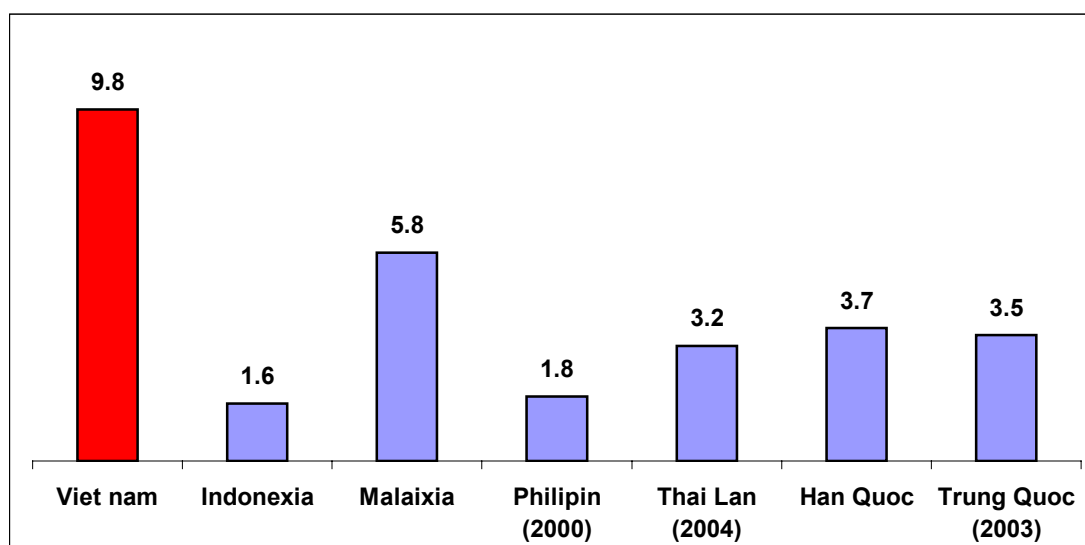


Nguồn: ADB, "Key Indicators for Asia and the Pacific 2009". Manila 2009.

Theo số liệu về chi ngân sách năm 2008 ở Biểu 2, thì 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, xét trên cả hai phương diện thu và chi tài chính, *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 đã 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%, Philipin 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 5).

Biểu đồ 5: 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 của Nhà nước so với GDP năm 2000 là 20,2% và năm 2009 là 17,3% (Biểu 3). 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 3: Vốn đầu tư của nhà nước so với GDP (nghìn tỷ đồng, giá thực tế)

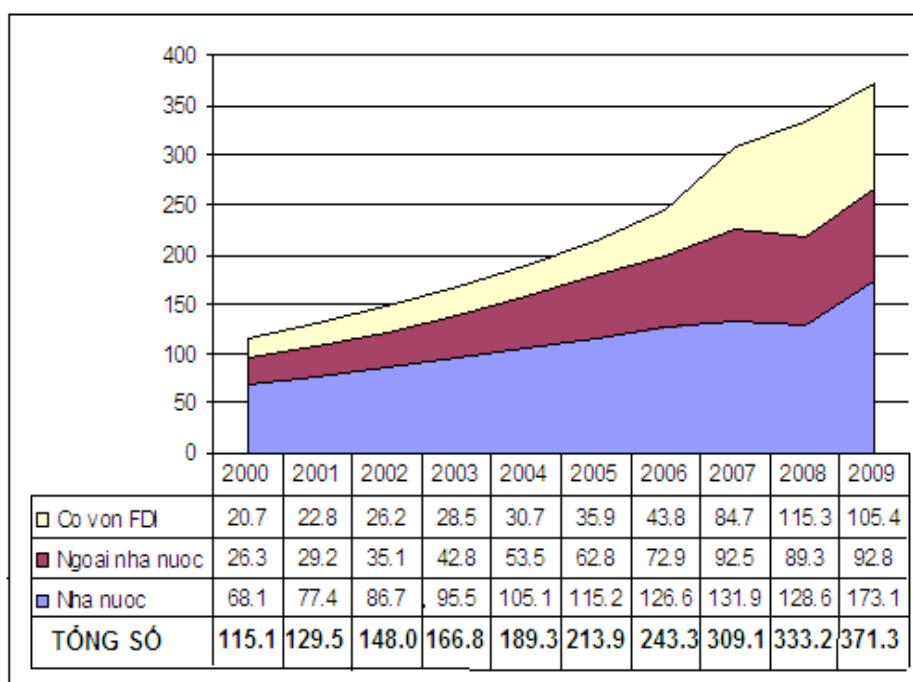
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vốn đầu tư nhà nước	89,4	102,0	114,7	126,6	139,8	161,6	185,1	198,0	209,0	287,5
So với GDP (%)	20.2	21.2	21.4	20.6	19.5	19.3	19.0	17.3	14.1	17.3

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

3. 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 6). 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 6: 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 4)

Biểu 4: Cơ cấu vốn đầu tư 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 đồng, bình quân mỗi năm 13,8%².

So sánh tốc độ tăng GDP và tốc độ tăng vốn đầu tư tính bình quân hàng năm trong thời kỳ 2000-2009 (Biểu 5), có thể thấy:

- Tốc độ tăng vốn đầu tư ở 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.

² Tổng cục thống kê, Niên giám thống kê 2009. Tr. 105-106.

Biểu 5: So sánh tốc độ tăng GDP và tốc độ tăng vốn đầu tư trong thời gian 2000-2009 (% , giá so sánh 1994)

	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%³, 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 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 đồng⁴; 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)⁵, tức là trong 4 năm mà trang bị vốn đã tăng hơn 3 lần cho lao động của khu vực kinh tế Nhà nước.

4. Cơ cấu nguồn vốn đầu tư công

Vốn đầu tư công bao gồm 5 nguồn chủ yếu:

(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

³ Theo Tổng cục thống kê, "Tài liệu kinh tế - xã hội 63 tỉnh, thành phố Việt Nam", NXB Thống kê, Hà Nội 2009. Trang 66.

⁴ Tổng cục thống kê, "Thực trạng doanh nghiệp qua kết quả điều tra từ năm 2000 đến năm 2008", Hà Nội, 2009, trang 154

⁵ Tổng cục thống kê, "Thực trạng doanh nghiệp qua kết quả điều tra từ năm 2000 đến năm 2008", Hà Nội, 2009,, Hà Nội, 2009, trang 144.

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.

(2) *Vốn ngân sách đầu tư theo các chương trình hỗ trợ có mục tiêu* 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 CTMTQG. Năm 2008, kinh phí dành cho dành cho 11 chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình 135 và dự án 5 triệu ha rừng là 10.382 tỷ đồng.

Có hơn 30 "chương trình ngành" hỗ trợ có mục tiêu, 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).

Tổng chi cho các chương trình mục tiêu tương đương 7,9% chi ngân sách, nhưng chỉ có khoản chi cho 11 CTMTQG, chương trình 135 và dự án 5 triệu ha rừng là được đưa vào ngân sách (chiếm khoảng 2% ngân sách). Trong kinh phí cho các chương trình một phần không nhỏ là dành cho đầu tư xây dựng cơ bản, nhưng do số lượng các chương trình quá lớn, kinh phí lại nằm ngoài cân đối ngân sách dài hạn, nên cũng không thể phân loại và thống kê chính xác tổng số vốn đầu tư. Việc quản lý trở nên phức tạp hơn 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.

(3) *Tín dụng đầu tư* (vốn cho vay) của Nhà nước 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.

(4) *Vốn vay trong nước và ngoài nước để dùng cho đầu tư.* Vốn đầu tư vay trong nước 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.

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. 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. Như vậy, *vốn vay ODA hiện nay không được tính trong thu ngân sách, nhưng khi hoàn trả thì lại tính là chi ngân sách*; đồng thời khoản chi đầu tư không nằm trong cân đối ngân sách của năm giải ngân và chi tiêu vốn vay, mà chỉ được đưa vào cân đối ngân sách vào năm trả nợ lãi và gốc. Cách tính toán cân đối tài chính công như vậy không theo thông lệ. Tỷ lệ thâm hụt ngân sách hiện báo cáo chính thức là thấp hơn nhiều so với trường hợp đưa các khoản đầu tư bằng vốn vay ODA và vay trong nước vào hạch toán ngân sách quốc gia.

Nợ công đã tăng lên nhanh trong mấy năm gần đây. Chi 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% GDP⁶, 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% GDP. 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.

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

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 coi là chưa đáng lo ngại. Thực ra, điều này chỉ đúng khi đi kèm với điều kiện là vốn vay phải được sử dụng hiệu quả; nhưng điều kiện này lại ít được nói đến khi đề cập tới hiện trạng gia tăng nợ công.

(5) *Đầu tư của các doanh nghiệp Nhà nước* gồm 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 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.

Trong số 5 nguồn vốn đầu tư công vừa nêu ở trên, hai nguồn đầu tiên (vốn từ ngân sách và vốn cho các chương trình mục tiêu và chương trình ngành) gộp vào mục "vốn ngân sách", và hai nguồn tiếp theo (tín dụng và vốn Nhà nước vay) gộp vào mục "vốn vay".

Theo số liệu thống kê (Biểu 6), 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%.

Biểu 6: Cơ cấu nguồn vốn đầu tư công (% , giá thực tế)

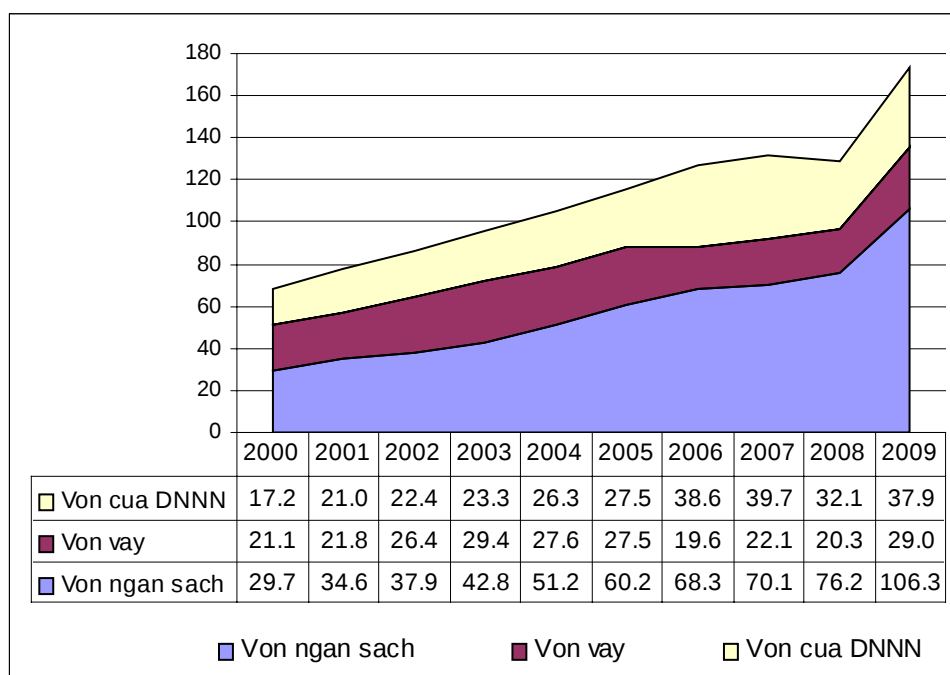
	Vốn từ ngân sách	Vốn vay	Vốn của DNNN
2000	43,6	31,1	25,3
2001	44,7	28,2	27,1
2002	43,8	30,4	25,8
2003	45,0	30,8	24,2
2004	49,5	25,5	25,0
2005	54,4	22,3	23,3
2006	54,1	14,5	31,4
2007	54,2	15,4	30,4
2008	61,8	13,5	24,7
2009	64,3	14,1	21,6

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

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.

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 7).

Biểu đồ 7: Số lượng (biểu đồ, nghìn tỷ đồng) và tỷ trọng (bảng số liệu, %) vốn đầu tư công theo nguồn (giá so sánh 1994)



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

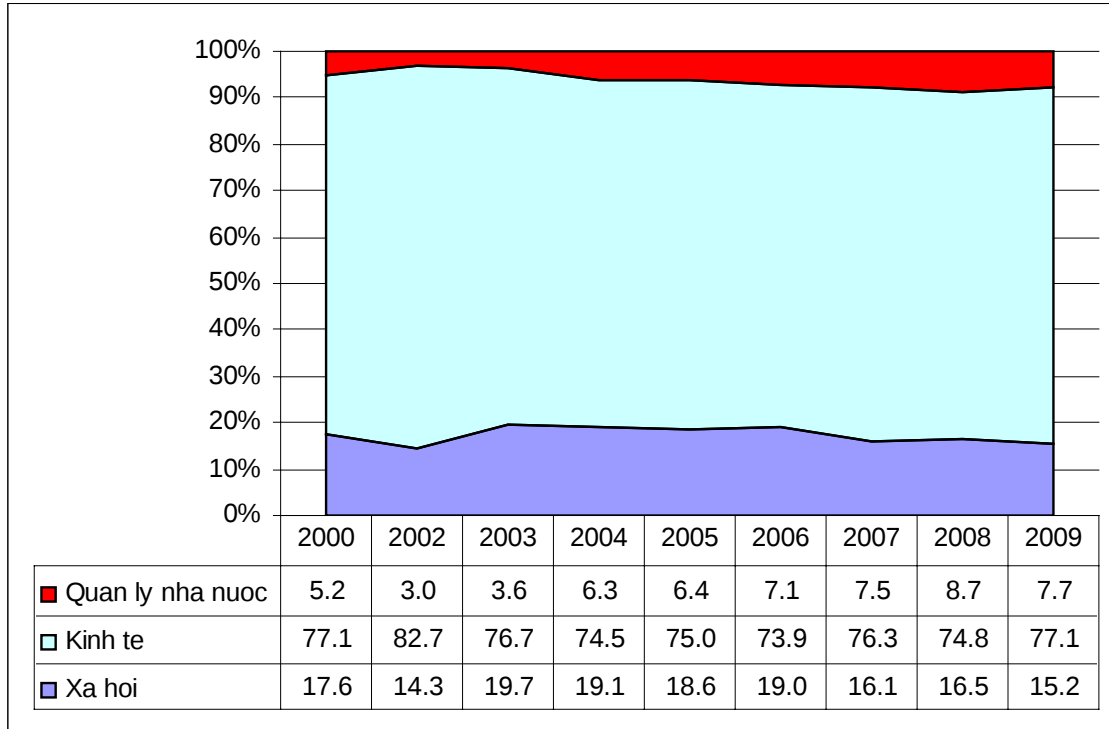
5. Phân bổ vốn đầu tư công theo ngành và lĩnh vực

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 8), 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 8: Cơ cấu đầu tư công cho các lĩnh vực kinh tế, xã hội và quản lý nhà nước (% , giá so sánh)

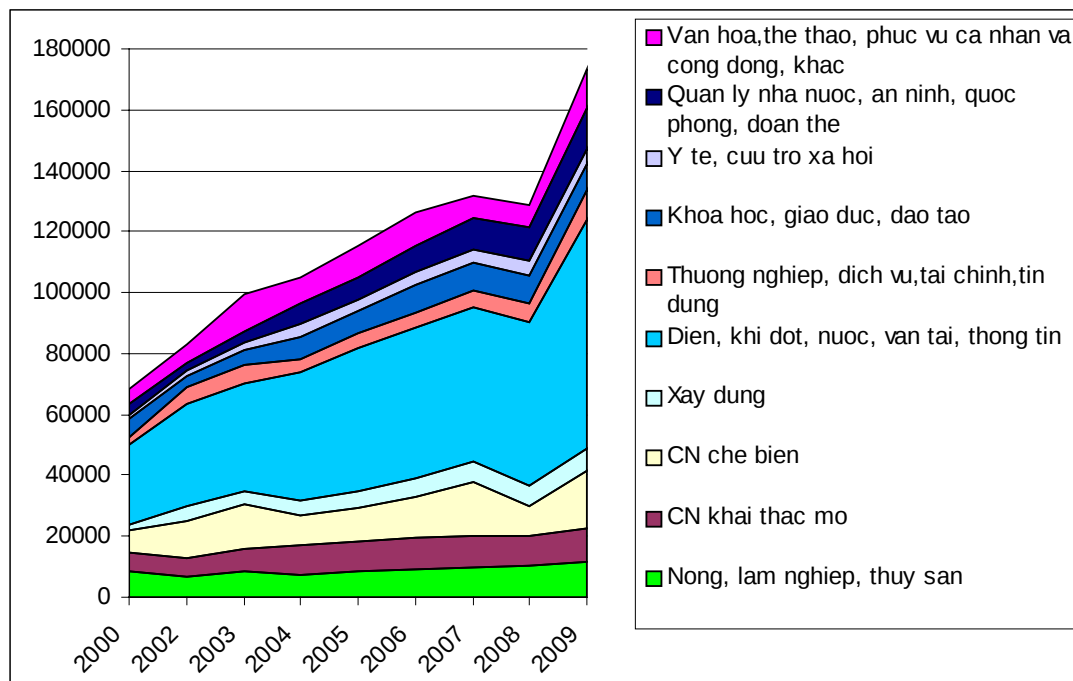


Nguồn: Tổng cục thống kê. Niên giám thống kê 2005, 2007, 2009.

Đầu 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%). *Đầu 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 diễn đàn Quốc hội nhiều lần, nhưng không khắc phục được triệt để. Đây là một kẽ hở cho lãng phí và tham nhũng.

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.

Biểu đồ 9: 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.

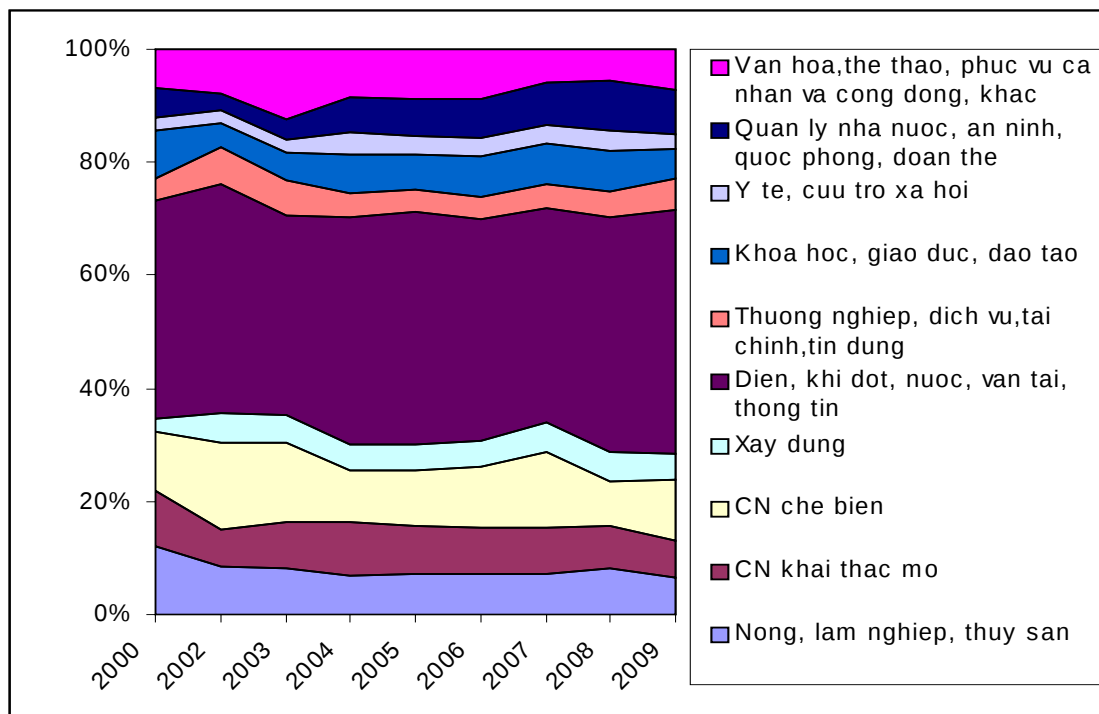
Trong 9 năm, tính theo giá so sánh 1994, đầu tư nhà nước cho nông, lâm nghiệp và thủy sản tăng thấp nhất với 1,39 lần; tiếp theo đó là khoa học, giáo dục, đào tạo tăng 1,53 lần; công nghiệp khai thác mỏ 1,73 lần. Đó là những ngành mà mức tăng đầu tư thấp hơn mức bình quân chung.

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 9).

Về cơ cấu, 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 7-9%. Công nghiệp chế biến tăng giảm thất thường trong khoảng 8-15%. 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 7-8% những năm 2003-2008 và chỉ còn 6,7% vào năm 2009. Các ngành 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 - không có sự thay đổi đáng kể tỷ trọng trong đầu tư công: chiếm 17,6% năm 2000, khoảng trên dưới 19% những năm 2003-2006 và từ năm 2007 giảm xuống 16,1%, chỉ còn 15,2% 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 2004-2008, rồi lại sụt giảm xuống còn 5,1% năm 2009; còn y tế và cứu trợ xã hội tăng từ 2,4% những năm 2000-2003 lên 3,2-3,9% những năm 2004-2008, và giảm còn 2,8% năm 2009. (Biểu đồ 10)

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 thể mạnh trong nông nghiệp, thủy sản và nhanh chóng đào tạo nguồn nhân lực kỹ thuật cao trong tương lai.

Biểu đồ 10: Cơ cấu đầu tư công theo ngành 2000-2009
(%, theo giá so sánh 1994)



	2000	2005	2007	2008	2009
Nong, lam nghiep, thuy san	12.2	7.2	7.2	8.2	6.7
CN khai thac mo	9.6	8.6	8.2	7.5	6.5
CN che bien	10.3	9.7	13.4	7.7	10.6
Xay dung	2.4	4.6	5.1	5.2	4.5
Dien, khi dot, nuoc, van tai, thong tin	38.6	41.2	38.0	41.6	43.3
Thuong nghiep, dich vu, tai chinh, tin dung	4.0	3.9	4.3	4.6	5.5
Khoa hoc, giao duc, dao tao	8.5	6.3	7.1	7.2	5.1
Y te, cuu tro xa hoi	2.4	3.4	3.3	3.6	2.8
Quan ly nha nuoc, an ninh, quoc phong, doan the	5.2	6.4	7.5	8.7	7.7
Van hoa, the thao, phuc vu ca nhan va cong dong, khac	6.7	8.9	5.7	5.6	7.3

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

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 Á⁷. 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 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. 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%⁸. 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. Chi phí giáo dục còn ở mức cao đối với các gia đình nghèo. 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

⁷ 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.

⁸ Bộ Giáo dục và Đào tạo, Đề án đổi mới cơ chế tài chính giáo dục giai đoạn 2009-2020. Tháng 5/2009.

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 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 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. 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, 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. Có vẻ như *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.*

Biểu 7: Chỉ số tăng và tỷ 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

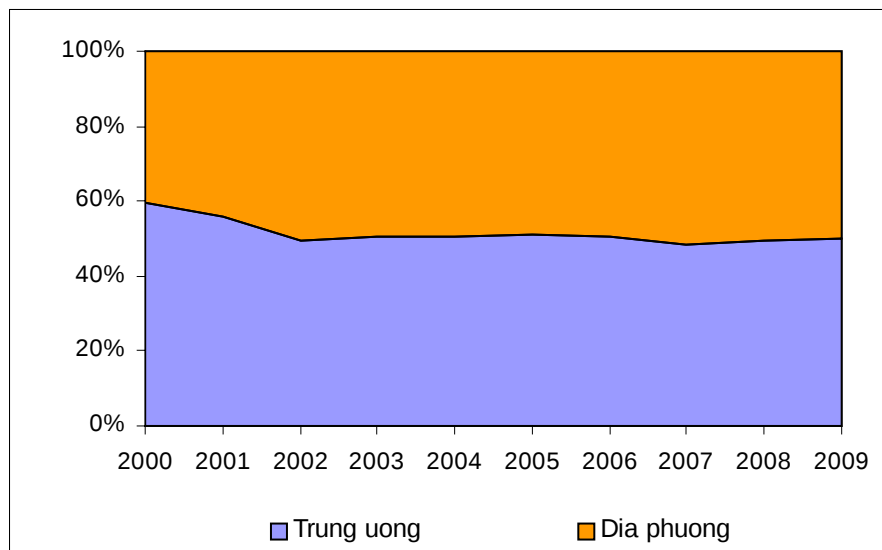
Nguồn: Tổng cục thống kê. Niên giám thống kê 2005 và 2009.

Điểm dễ nhận thấy từ Biểu đồ 10 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.*

6. 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 bao nhiêu trong thời gian từ năm 2002 cho đến nay (Biểu đồ 11).

Biểu đồ 11: Phân bổ vốn đầu tư theo trung ương và địa phương (%)



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

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 chùng chèo, 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 tình 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 và sự phát triển có tính cục bộ địa phương.

7. Hiệu quả kinh tế của đầu tư công

(a) 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, nhờ đó 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. 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.

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).

Biểu 8: 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.

Phân tích tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam theo sự đóng góp của các nhân tố trong thời gian 1990-2007 cho thấy vấn đề mô hình tăng trưởng dựa

quá nhiều vào đầu tư nổi lên rõ rệt trong những năm gần đây (Biểu 8). *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 1990-92, 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%.

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 giống như nhân tố lao động 21%, trong khi nhân tố vốn đã tăng lên 59%.

(b) 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 GDP⁹.

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 9 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).

⁹ 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.

Biểu 9: 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 2-3 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 1991-2003¹⁰).

Vốn đầu tư của toàn nền kinh tế kém hiệu quả (5,2) là do suất đầu tư của khu vực của 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 xét 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 10).

¹⁰ Tính toán của Huỳnh Thế Du trên tạp chí Tia sáng <http://www.tiasang.com.vn/print?id=1314>

Biểu 10: 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.

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 là *hiệu quả đồng vốn bỏ ra kém là bởi vì đã phải chi cho nhiều khâu không trực tiếp liên quan tới sản xuất*. Ở khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, lượng tiền 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.

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 rất 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 nhằm đạt lợi nhuận càng nhiều càng tốt, 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 vậy, 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. 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. Các bộ cũng không thể can thiệp vào quá trình sản xuất kinh doanh của các DNNN. 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.

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 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. Vinashin là trường hợp điển hình.

8. Một số khuyến nghị

Để đảm bảo phát triển bền vững, trong thời gian những năm sắp tới, cần chuyển đổi mô hình tăng trưởng, thực hiện tái cơ cấu kinh tế. Chúng tôi đề xuất một số phương hướng tái cơ cấu như sau đối với chính sách tăng trưởng, tài chính công và đầu tư công:

1) Từ bỏ mô hình tăng trưởng “nóng”, dựa chủ yếu vào tăng vốn đầu tư, chuyển sang mô hình phát triển theo chiều sâu, lấy nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh làm tiêu chí chủ yếu.

Để thực hiện sự chuyển đổi này, chính sách kinh tế vĩ mô của Nhà nước cần thay đổi mạnh mẽ trước.

- Giữ và giảm dần tỷ trọng tích lũy (xuống dưới 40% GDP)

- Giữ ổn định gánh nặng thuế, giảm tỷ lệ huy động GDP vào ngân sách. Nhờ đó, tạo môi trường thuận lợi hơn cho kinh tế dân doanh phát triển; khu vực ngoài nhà nước có thể tự tích lũy nhiều hơn để phát triển và đồng thời tỷ lệ tiêu dùng trong GDP tăng lên; đó là biện pháp kích cầu hữu hiệu đối với sản xuất và cũng tạo điều kiện trực tiếp để nâng cao mức sống nhân dân.

(2) Thay đổi cơ cấu chi tiêu ngân sách theo hướng giảm bớt chức năng “nhà nước kinh doanh” và đồng thời tăng cường chức năng “nhà nước phúc lợi”.

- Thực hiện “xã hội hóa” việc đầu tư kinh doanh (BT, BOT, PPP), thay vì “xã hội hóa” việc gánh vác các chi phí cho phúc lợi công.

- Chuyển hướng chi tiêu ngân sách nhiều hơn cho phúc lợi (giáo dục, y tế, nhà ở, an sinh).

(3) Tập trung đầu tư công cho kinh tế vào một số ít trọng điểm, có tính đột phá và lan tỏa nhằm nhanh chóng đưa vào sử dụng.

- Tập trung xây dựng dứt điểm và đồng bộ một số công trình kết cấu hạ tầng trọng điểm.

- Hỗ trợ (trong khuôn khổ thể chế kinh tế thị trường) một số ngành, lĩnh vực, dự án mũi nhọn có tác động lan tỏa về mặt công nghệ.

- Đào tạo nguồn nhân lực có trình độ kỹ thuật cao để đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế theo chiều sâu.

(4) Thay đổi thể chế đầu tư công theo hướng đảm bảo tính thống nhất của chiến lược phát triển quốc gia.

- Tập trung hóa công tác quy hoạch dài hạn, mang tầm chiến lược. Thay đổi cơ chế phân quyền quyết định đầu tư phát triển một cách phân tán hiện nay.

- Nâng cao chất lượng của quy hoạch bằng cách huy động sự tham gia rộng rãi của đội ngũ khoa học, chuyên gia kỹ thuật và mọi tầng lớp nhân dân.

- Đảm bảo tính công khai, minh bạch của các quyết định đầu tư.

(5) Nâng cao hiệu quả kinh tế, xã hội, bảo vệ môi trường của đầu tư công

- Xóa bỏ cơ chế bao cấp qua đầu tư từ ngân sách cho các hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước.

- Sớm ban hành Luật đầu tư công, trong đó bao hàm các tiêu chuẩn pháp quy nhằm đảm bảo hiệu quả tổng hợp của đầu tư công.

- Đổi mới quản lý đầu tư công (hoàn thiện công tác thẩm định, đấu thầu, theo dõi, giám sát, báo cáo).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê các năm.
- Tổng cục thống kê (2009), Thực trạng doanh nghiệp qua kết quả điều tra từ năm 2000 đến năm 2008. NXB Thống kê. Hà Nội.
- Tổng cục thống kê (2009), "Tài liệu kinh tế -xã hội 63 tỉnh, thành phố Việt Nam", NXB Thống kê, Hà Nội .
- Nguyễn Quang Thái (2008), Mấy vấn đề hiệu quả đầu tư công. Báo cáo tư vấn cho Ngân hàng Thế giới.
- Bùi Trinh (2009), Hiệu quả đầu tư của các khu vực kinh tế thông qua hệ số ICOR. Báo cáo chuyên đề cho Viện Kinh tế Việt Nam.
- Phạm Sĩ An (2009), Vai trò của đầu tư công trong tăng trưởng kinh tế. Báo cáo chuyên đề cho Viện Kinh tế Việt Nam.
- Ngân hàng Phát triển Châu Á ADB (2010), "Key Indicators for Asia and the Pacific 2009". Manila.
- Ngân hàng Phát triển Châu Á ADB (2009), "Key Indicators for Asia and the Pacific 2008". Manila.
- Ngân hàng Thế giới WB (2000), 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.