

# TÁI CẤU TRÚC ĐẦU TƯ CÔNG: ĐÁNH GIÁ THỰC HIỆN 2012, QUAN ĐIỂM, ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP CHO NĂM 2013 VÀ NHỮNG NĂM TIẾP THEO

**GS.TS Ngô Thăng Lợi**

*Đại học Kinh tế Quốc dân*

*Email: loisonglong@yahoo.com*

*Tái cấu trúc đầu tư công được xác định là một trong ba nội dung quan trọng nhất và cần phải được tiến hành đồng bộ trong quá trình thực hiện tái cấu trúc nền kinh tế Việt Nam giai đoạn 2011-2015 (tái cấu trúc đầu tư công, tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước và tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại). Các văn bản của Chính phủ và Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng đã xác định rõ: Quá trình tái cấu trúc cơ cấu đầu tư là nhiệm vụ rất quan trọng, nhưng đồng thời cũng rất phức tạp, có liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội. Vì vậy quá trình này phải được tiến hành một cách thận trọng theo một lộ trình với những mục tiêu, định hướng và các giải pháp cho từng bước đi cụ thể. Năm 2012, có thể nói là năm thực thi đầu tiên thực hiện nhiệm vụ tái cấu trúc đầu tư công. Bài viết này muốn đánh giá việc thực thi tái cấu trúc đầu tư công của năm 2012, kết quả và những vấn đề bất cập, từ đó xác định quan điểm định hướng và một số giải pháp trước mắt và lâu dài nhằm thực hiện thành công những mục tiêu đặt ra cho nhiệm vụ này.*

**Từ khóa:** Tái cấu trúc, đầu tư công theo nguồn vốn, đầu tư công theo ngành, vốn ngân sách, vốn đầu tư phát triển, kế hoạch đầu tư trung hạn, phân cấp quản lý nhà nước về đầu tư.

## **1. Chủ trương thực hiện tái cấu trúc đầu tư công trong năm 2012**

Trong kỳ họp tháng 10/2011, Quốc Hội đã xác định rõ: Nhiệm vụ tái cấu trúc đầu tư công được đặt ra với vị trí số một trong giai đoạn 2011-2015 và phải được thực hiện quyết liệt ngay từ năm 2012. Quốc hội đã chỉ rõ: ngay cả khi tốc độ tăng trưởng kinh tế có chậm lại, yêu cầu tái cơ cấu đầu tư công cần được Chính phủ thực hiện sớm, để tạo điều kiện cho nền kinh tế phát triển nhanh, bền vững hơn trong năm 2013". Ba vấn đề liên quan đến tái cấu trúc đầu tư công mà Quốc Hội đặt ra là:

(i) Giảm tỷ trọng đầu tư công: tỷ trọng đầu tư công năm 2012 sẽ chỉ chiếm 39,5- 40,3% tổng vốn đầu tư toàn xã hội, trong khi năm 2011 chiếm 41,7% và giai đoạn 2006 - 2010 lên tới 44,3%. Để bù vào phần vốn ngân sách sẽ bị cắt giảm, Chính phủ sẽ đẩy mạnh huy động các nguồn vốn khác bằng các hình thức thích hợp.

(ii) Các quy chế phân cấp quản lý đầu tư công cũng sẽ được nghiên cứu sửa đổi ngay trong năm sau, đảm bảo nguyên tắc chỉ quyết định đầu tư khi đã xác định rõ nguồn vốn và khả năng cân đối nguồn vốn ở từng cấp ngân sách.

(iii) Phải đặc biệt quan tâm nâng cao hiệu quả đầu tư công, khắc phục tình trạng vốn đầu tư dàn trải, phân tán, lãng phí, thất thoát.

Để cụ thể hóa chủ trương tái cấu trúc đầu tư công năm 2012, Quốc hội và Chính phủ đã có một số giải pháp lớn, trong đó nổi bật là:

- Tại Kỳ họp thứ hai, Quốc hội khoá XIII đã thông qua Nghị quyết số 14/2011/QH13 ngày 10 tháng 11 năm 2011 về dự toán ngân sách nhà nước năm 2012; Nghị quyết số 16/2011/QH13 ngày 16 tháng 11 năm 2011 về phân bổ ngân sách trung ương năm 2012, với tổng vốn đầu tư toàn xã hội năm 2012 chiếm khoảng 33,5% GDP; Nghị quyết số 12/2011/QH13 ngày 9 tháng 11 năm 2011 về kế

hoạch vốn trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2011-2015. Tại kỳ họp thứ ba, Quốc hội khóa XIII đã ban hành Nghị quyết số 28/2012/QH13 ngày 21 tháng 6 năm 2012 về bổ sung một số dự án sử dụng vốn trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2011-2015. Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng đã ban hành Nghị quyết số 473/NQ-UBTVQH13 ngày 27 tháng 3 năm 2012 về kế hoạch vốn trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2011-2015 và Nghị quyết số 522/NQ-UBTVQH13 ngày 10 tháng 8 năm 2012 về kế hoạch phân bổ vốn trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2011-2015 cho các dự án bổ sung theo Nghị quyết số 28/2012/QH13.

- Thực hiện các Nghị quyết của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 2112/QĐ- TTg ngày 28 tháng 11 năm 2011 về việc giao chỉ tiêu kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội năm 2012; Quyết định số 2113/QĐ-TTg ngày 28 tháng 11 năm 2011 về việc giao dự toán ngân sách nhà nước năm 2012; Quyết định số 102/QĐ-TTg ngày 18 tháng 1 năm 2012 về việc giao kế hoạch đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước năm 2012; Quyết định số 512/QĐ-TTg ngày 29 tháng 4 năm 2012 về việc giao dự toán ngân sách trung ương thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia năm 2012. Căn cứ các Nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội về kế hoạch vốn trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2011- 2015, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành các Quyết định: số 368/QĐ-TTg ngày 03 tháng 4 năm 2012, số 602/QĐ-TTg ngày 24 tháng 5 năm 2012, số 699/QĐ-TTg ngày 09 tháng 6 năm 2012, số 1515/QĐ- TTg ngày 15 tháng 10 năm 2012 về việc giao kế hoạch vốn trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2012-2015 và năm 2012.

- Dự thảo luật đầu tư công xây dựng 8/2012 đã nhấn mạnh việc hoàn thiện chính sách đầu tư công phải phù hợp với mục tiêu tái cấu trúc nền kinh tế, tái cấu trúc đầu tư nói chung và tái cấu trúc đầu tư

công nói riêng. Nội dung các chương trong dự thảo luật đều hướng theo quan điểm kiểm soát nâng cao hiệu quả đầu tư công, tránh đầu tư dàn trải, phân tán, giữ vững kỷ cương, kỷ luật nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công.

- *Chỉ thị 32/CT-Ttg* ngày 7/12/2012 của Thủ tướng Chính phủ về loại bỏ rào cản và hoàn thiện thể chế chính sách nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư đã có những mục riêng và đầu tư công. Theo chỉ thị này: (i) Việc xây dựng các quy hoạch, kế hoạch, chương trình và dự án đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ phải bám sát mục tiêu và định hướng Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2011- 2020 và Kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội 5 năm 2011- 2015 của cả nước và của các ngành, các địa phương; (ii) Từng bước điều chỉnh cơ cấu đầu tư theo hướng giảm dần đầu tư công.

## 2. Đánh giá thực trạng tái cấu trúc đầu tư công năm 2012

### 2.1. Những kết quả đạt được

(1) Tỷ trọng đầu tư công nói chung và đầu tư từ ngân sách nói riêng năm 2012 giảm dần là một xu hướng tích cực, phù hợp với mục tiêu tái cấu trúc đầu tư công

Vốn đầu tư toàn xã hội thực hiện năm 2012 theo giá hiện hành đạt 989,3 nghìn tỷ đồng, tăng 7% so với năm trước và bằng 33,5% GDP, đây là năm có tỷ trọng vốn đầu tư so với GDP thấp nhất kể từ năm 2000 trở lại đây<sup>1</sup>. Trong vốn đầu tư toàn xã hội thực hiện năm 2012, vốn đầu tư công chiếm 37,8% tổng vốn, tăng 9,6% so với cùng kỳ năm trước, trong khi đó năm 2011 chiếm 41,7% và giai đoạn 2006- 2010 là 44,3%. Khu vực ngoài Nhà nước chiếm 38,9%, tăng 8,1%; khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài chiếm 23,3% và tăng 1,4%. Trong khoảng thời gian 12 năm từ năm 2001 đến năm nay, so với

**Bảng 1: Vốn đầu tư toàn xã hội thực hiện năm 2012**

	Ngàn tỷ đồng	Cơ cấu (%)	So với cùng kỳ năm trước (%)
TỔNG SỐ	989,3	100,0	107,0
Khu vực Nhà nước	374,3	37,8	109,6
Khu vực ngoài Nhà nước	385,0	38,9	108,1
Khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài	230,0	23,3	101,4

*Nguồn: Báo cáo Tổng cục Thống kê năm 2012*

tổng vốn đầu tư toàn xã hội, vốn đầu tư thuộc ngân sách nhà nước giảm từ 23,6% xuống 20,2% năm 2011 và 19% năm 2012 (Tỷ lệ chi đầu tư phát triển trong tổng chi ngân sách nhà nước từ 31% năm 2001 giảm xuống 25,5% năm 2010, 22% năm 2011 và năm 2012 xuống chỉ còn 18,9%); vốn tín dụng đầu tư giảm từ 16,8% năm 2001 xuống 6,3% năm 2010, 5,8% năm 2011, và năm 2012 là 5,7%; vốn đầu tư của doanh nghiệp nhà nước giảm từ 17% năm 2001 xuống 9,7% năm 2010, năm 2011 là 9,5%; và 8,6% là con số của năm 2012.

(2) Chi đầu tư công đã tập trung một cách hợp lý vào ba ngành, lĩnh vực chính: Nông nghiệp, Giao thông và Giáo dục

Bảng 2 cho thấy: các lĩnh vực chính được đầu tư nhiều nhất là Nông nghiệp (21,1%), Giao thông (23%), giáo dục đào tạo (17,7%). Chi ngân sách cho các lĩnh vực này đều cao hơn so với năm 2011 (các

số liệu tương ứng là 20,1%, 22% và 17,5%. Điều này cho thấy, việc tái cơ cấu đầu tư công không có nghĩa là chỉ có giảm tiến độ hay cắt giảm quy mô đầu tư và cắt giảm các công trình đầu tư. Với kết quả trên, đầu tư công trong năm 2012 đã góp phần làm cho các lĩnh vực được quan tâm này có chuyển biến tốt. Hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội đã được xây dựng, nâng cấp, và tiếp tục hoàn thiện. Hạ tầng giao thông vận tải, bao gồm: đường bộ, cảng biển, đường thủy, hàng không,... đã được xây dựng, từng bước đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế- xã hội, thể hiện vai trò thúc đẩy nền kinh tế phát triển nhanh hơn, tạo sự kết nối các vùng trong cả nước. Các cơ sở hạ tầng phát triển nông nghiệp nông thôn được quan tâm đầu tư đã góp phần quan trọng phòng chống thiên tai, bão lũ, bảo vệ sản xuất nông nghiệp và bảo đảm an ninh lương thực, đời sống người dân. Hệ thống cơ sở hạ tầng xã hội, như trường học các

**Bảng 2: cơ cấu vốn đầu tư XDCB từ ngân sách nhà nước theo ngành**

	<b>2011</b> (nghìn tỷ đồng)	<b>2012</b> (nghìn tỷ đồng)	<b>Cơ cấu năm 2012</b> (%)
<b>Tổng VĐT XDCB từ ngân sách:</b>	<b>141.920</b>	<b>170.610</b>	<b>100</b>
<b>1. Lĩnh vực kinh tế</b>	<b>66.858,4</b>	<b>80.559,8</b>	<b>47,2</b>
- Nông nghiệp	29.715,2	36.542,8	21,1
- Công nghiệp	2137	2280	1,3
- Giao thông VT	32.348,2	39170,2	23
- Thông tin VT	1.558,6	1439,8	0,8
- Kho tàng	1.099,5	1127	0,7
<b>2. Lĩnh vực xã hội</b>	<b>68.161,3</b>	<b>81187,8</b>	<b>47,6</b>
- Cấp thoát nước	5.609,6	6343	3,7
- KH-CN	5.019,7	6007,7	3,5
- Tài nguyên MT	2.954,3	3553,2	2,1
- Giáo dục ĐT	24.837,7	30200,5	17,7
- Y tế	8.018,6	9878,9	5,8
- Xã hội	5.461,4	6574	3,9
- Văn hóa	3.900	4629,7	2,7
<b>3. Quốc phòng</b>	<b>4.635</b>	<b>6161,1</b>	<b>3,6</b>
<b>4. An Ninh</b>	<b>1.770</b>	<b>2195,8</b>	<b>1,3</b>
<b>5. Chuẩn bị đầu tư</b>	<b>494,5</b>	<b>505,4</b>	<b>0,3</b>

Nguồn: Sổ tay kế hoạch, Bộ KH & Đầu tư, 2011, 2012

cấp từ mầm non đến đại học, cao đẳng và dạy nghề được đầu tư bằng nguồn vốn của Nhà nước kết hợp với huy động các nguồn vốn xã hội hóa đã góp phần quan trọng vào việc thực hiện các mục tiêu phát triển con người và nguồn nhân lực cho đất nước. Hệ thống kết cấu hạ tầng đô thị đã được quan tâm đầu tư, nhất là ở các thành phố lớn. Mạng lưới đô thị có bước phát triển khá, diện mạo đô thị thay đổi nhanh chóng theo hướng hiện đại. Hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội tại các vùng nông thôn đã được cải thiện đáng kể.

(3) Tỷ trọng vốn ngân sách do địa phương quản lý có xu hướng tăng lên và giảm đi tương ứng ở cấp trung ương.

Vốn từ ngân sách nhà nước năm 2012 đạt 205 nghìn tỷ đồng, bằng 98,8% kế hoạch năm và tăng 15% so với năm 2011, gồm có: Vốn trung ương quản lý đạt 50,3 nghìn tỷ đồng, bằng 98,9% kế hoạch năm và tăng 15,4% so với năm trước. Vốn địa phương quản lý đạt 154,7 nghìn tỷ đồng, bằng 98,7% kế hoạch năm và tăng 14,9% so với năm 2011. Như vậy là trong năm 2012, đã có sự chuyển dịch tích cực theo hướng tăng tỷ trọng vốn ngân sách cho khu vực địa phương, giảm đi ở khu vực trung ương (năm 2011, vốn ngân sách trung ương chiếm 61% tổng chi ngân sách, địa phương chiếm 39%). Có được điều này là do: trong năm 2012 cùng với việc đổi mới về quản lý nhà nước trong lĩnh vực kinh tế - xã hội, phân cấp quản lý đầu tư phát triển cũng đã được đẩy mạnh trên tinh thần bảo đảm sự quản lý thống nhất của Trung ương về mục tiêu,

định hướng và cơ chế chính sách, tăng cường phân cấp cho các bộ, ngành và các cấp chính quyền địa phương. Về quyết định đầu tư, Thủ tướng Chính phủ chỉ quyết định đầu tư đối với các dự án quan trọng quốc gia được Quốc hội thông qua chủ trương đầu tư. Còn tất cả các dự án khác thuộc các nhóm A, nhóm B, nhóm C đều phân cấp cho các bộ, ngành, địa phương quyết định.

## 2.2. Những hạn chế

(1) Xu hướng chuyển dịch cơ cấu đầu tư công theo nguồn vẫn còn biểu hiện bất hợp lý.

Bảng 3 cho thấy: Vốn đầu tư từ ngân sách vẫn chiếm tỷ trọng cao trong tổng đầu tư công và cao hơn so với năm 2011. Vốn đầu tư từ các doanh nghiệp nhà nước có xu hướng giảm đi đáng kể, cho thấy tính chất thay đổi không tích cực trong cơ cấu đầu tư công năm 2012. Vì xu hướng đúng trong chuyển dịch cơ cấu đầu tư công phải là sự gia tăng tỷ trọng đầu tư từ các doanh nghiệp nhà nước và giảm tương ứng tỷ trọng vốn đầu tư từ ngân sách. Việc tỷ trọng đầu tư từ doanh nghiệp nhà nước còn phản ánh hiện tượng không tích cực trong sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước ở năm 2012. Việc tỷ trọng vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước trong tổng đầu tư công cao hơn năm 2011 còn do việc không hoàn thành chỉ tiêu kế hoạch của phần vốn tín dụng đầu tư theo kế hoạch nhà nước. Với con số huy động được là 50 tỷ đồng (bằng mức năm 2011), nguồn vốn tín dụng đã không hoàn thành chỉ tiêu kế hoạch đặt ra (chỉ đạt 90% kế hoạch). Đó là một biểu hiện không tích cực của tái cấu trúc đầu tư

**Bảng 3: cơ cấu đầu tư công năm 2012**

STT	Chỉ tiêu	ĐVT	2011	2012	2012/2011 (%)
1	Tổng vốn đầu tư xã hội	Nghìn tỷ đ	877,9	989,3	112,6
2	Đầu tư công <i>So với tổng đầu tư XH</i>	Nghìn tỷ đ %	370,8 42,2	374,3 38,7	101
3	Vốn NSNN <i>So với tổng đầu tư công</i>	Nghìn tỷ đ %	193,8 52,26	205 54,7	105,8
4	Vốn trái phiếu chính phủ <i>So với tổng đầu tư công</i>	Nghìn tỷ đ %	45 12,1	45 12,6	100
5	Vốn tín dụng <i>So với tổng đầu tư công</i>	Nghìn tỷ đ %	50 13,5	50 14	100
6	Vốn đầu tư DNNN <i>So với tổng đầu tư công</i>	Nghìn tỷ đ %	82 22,1	74 21	91,5

*Nguồn: tính toán từ số liệu của Bộ KH & ĐT*

công theo nguồn vốn.

(2) Xu hướng chuyển dịch cơ cấu đầu tư công giữa các ngành, lĩnh vực, giữa các vùng, các địa phương còn nhiều bất hợp lý.

Nhìn chung vốn đầu tư từ ngân sách cho lĩnh vực xã hội còn thấp (bảng 2), thấp hơn năm 2011 (đạt 48%). Vốn đầu tư ngân sách cho một số lĩnh vực quan trọng không được cải thiện, như: Y tế chỉ bằng 5,8% tổng chi ngân sách, không thay đổi so với năm 2011, lĩnh vực tài nguyên môi trường (2,1%, không thay đổi so với 2011), cấp thoát nước (3,1%, thấp hơn so với năm 2011 đạt 4%),... Đầu tư cho các lĩnh vực y tế, cấp thoát nước, môi trường còn thấp phản ánh xu hướng không tích cực, điều đó đã làm cho những điểm yếu trong các lĩnh vực này bộc lộ ngày càng rõ rệt hơn. Đầu tư công năm 2012 chưa thể hiện rõ các yêu cầu tập trung phát triển các vùng kinh tế trọng điểm, hỗ trợ để phát triển sản xuất, xóa đói giảm nghèo, thu hẹp khoảng cách phát triển của các vùng miền núi, vùng đồng bào dân tộc và các vùng khó khăn khác so với các vùng kinh tế phát triển. Đầu tư công cho nghiên cứu khoa học còn thấp và thiếu hiệu quả. Điều đó chưa có tác dụng khuyến khích mạnh mẽ đầu tư đổi mới công nghệ, áp dụng công nghệ cao, công nghệ hiện đại nhằm nâng cao năng suất, chất lượng và khả năng cạnh tranh của sản phẩm. Công nghệ cao mới chỉ được đầu tư áp dụng trong một phạm vi hẹp trong một số ít ngành của nền kinh tế; hiệu quả đầu tư còn thấp.

(3) Đầu tư ngân sách chưa cân đối với nguồn thu.

Về cân đối vốn đầu tư trong cân đối thu chi ngân sách, trong điều kiện nền kinh tế vừa ra khỏi tình trạng kém phát triển có thu nhập thấp, nhưng phải đồng thời thực hiện mục tiêu lớn là tập trung xây dựng cơ sở hạ tầng phát triển kinh tế, vừa phải thực hiện các mục tiêu về an sinh xã hội và công bằng xã hội. Năm 2012 cũng không thoát khỏi tình trạng như những năm qua, nguồn thu của ngân sách nhà nước chủ yếu chỉ đáp ứng nhu cầu chi thường xuyên và trả nợ của Chính phủ. Chi đầu tư để xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế- xã hội phải dựa phần lớn vào nguồn bội chi, là nguồn vốn vay của Chính phủ ở trong và ngoài nước để đầu tư. Trong khi đó, trước yêu cầu cần có nguồn lực để đầu tư phát triển, hầu hết các địa phương đều đẩy mạnh thực hiện các quy hoạch, chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế, phát triển cơ sở hạ tầng, xây dựng nhiều khu kinh tế, khu công nghiệp, cụm công nghiệp, các cơ sở sản xuất

kinh doanh nhưng không tính toán đầy đủ đến khả năng huy động nguồn vốn đầu tư, nhất là vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng càng làm cân đối nguồn vốn của ngân sách nhà nước khó khăn hơn.

### 2.3. Nguyên nhân của những hạn chế

Những tồn tại hạn chế nêu trên xuất phát từ một số nguyên nhân chính sau đây:

#### Nguyên nhân khách quan

Nền kinh tế vẫn còn chịu ảnh hưởng của những biến động của kinh tế thế giới, như: khủng hoảng tài chính, suy thoái kinh tế, lạm phát; những nguyên nhân xuất phát điểm của một nền kinh tế đang chuyển đổi có trình độ thấp, dễ bị tổn thương.

#### Nguyên nhân chủ quan

Các nguyên nhân chủ quan xuất phát từ việc việc tái cấu trúc đầu tư công mới bắt đầu được thực hiện trong những năm đầu tiên, vì thế: có liên quan đến cơ chế chính sách kinh tế và đầu tư phát triển và những khuyết điểm trong quản lý và điều hành vốn quá trầm trọng trong quản lý vốn đầu tư ở nước ta:

- Trước hết là thiếu hệ thống pháp luật hoàn chỉnh về đầu tư, nhất là đầu tư công. Cho đến nay chưa có luật hoặc thậm chí nghị định của Chính phủ để chế định các quy phạm pháp luật về đầu tư công.

- Các thuật ngữ, khái niệm và nội dung của đầu tư công, các chỉ số về hiệu quả đầu tư,... còn có nhiều cách hiểu khác nhau và chưa có quy định thống nhất, dẫn đến những phân tích và đánh giá không chính xác về tình hình cũng như việc xây dựng các định hướng giải pháp chính sách trong đầu tư.

- Chưa có hệ thống các chính sách đầy đủ để tạo môi trường thu hút các nhà đầu tư trong và ngoài nước đầu tư vào các ngành, lĩnh vực sử dụng công nghệ cao, công nghệ tiên tiến, đưa lại năng suất chất lượng, hiệu quả cao.

- Trong đầu tư công, chưa có chiến lược và kế hoạch đầu tư trung hạn và dài hạn để bảo đảm thực hiện được các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội trong từng thời kỳ. Công tác kiểm tra, kiểm soát, thanh tra về đầu tư phát triển còn bị buông lỏng, chưa được chú trọng đúng mức.

### 3. Định hướng và giải pháp thúc đẩy tái cấu trúc đầu tư công

#### 3.1. Quan điểm tiếp tục thực hiện tái cấu trúc đầu tư công năm 2013 và những năm tiếp theo

- Tái cấu trúc đầu tư công phù hợp tái cấu trúc đầu tư nói chung và gắn với mô hình tăng trưởng mới. Đầu tư công tập trung vào xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội, tạo môi trường thuận lợi cho đầu tư của các thành phần kinh tế khác, tạo sự lan tỏa, liên kết phát triển kinh tế- xã hội giữa vùng kinh tế phát triển với các vùng khó khăn, vùng sâu, vùng xa.

- Trong việc tái cơ cấu đầu tư công phải quán triệt hiệu quả là mục tiêu hàng đầu trong việc đổi mới cơ chế chính sách cũng như phân bổ các nguồn vốn đầu tư của khu vực nhà nước. Đối với đầu tư từ ngân sách nhà nước thì phải tính toán đầy đủ đến hiệu quả kinh tế- xã hội.

- Tái cơ cấu đầu tư công thực hiện đồng bộ với các công cụ chính sách khác, nhất là các chính sách về đất đai, giải phóng mặt bằng, cải cách doanh nghiệp nhà nước, phát triển thị trường tài chính và thị trường vốn.

### **3.2. Mục tiêu tái cấu trúc đầu tư công năm 2013 và những năm tiếp theo**

*Mục tiêu chung:* của tái cơ cấu đầu tư là nhằm chuyển đổi và hình thành cơ cấu đầu tư mới hợp lý, tạo ra đột phá trong xây dựng kết cấu hạ tầng lớn, hiện đại, góp phần thúc đẩy sự phát triển nhanh và bền vững của nền kinh tế, bảo đảm sự ổn định của các cân đối kinh tế vĩ mô và an ninh tài chính quốc gia, nâng cao hiệu quả đầu tư, thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng miền trong cả nước, góp phần cải thiện và nâng cao đời sống nhân dân.

*Các mục tiêu cụ thể:*

- Trong cơ cấu đầu tư công phải điều chỉnh và hình thành các tương quan hợp lý giữa đầu tư phát triển kinh tế với các mục tiêu phát triển xã hội, giữa các vùng trọng điểm kinh tế với các vùng miền núi, vùng khó khăn, đầu tư thỏa đáng cho phát triển nông nghiệp và nông thôn.

- Hoàn thiện quy chế phân cấp quản lý về đầu tư, bảo đảm quản lý tập trung và thống nhất về cơ chế, chính sách và cân đối nguồn lực một cách chủ động; đồng thời với việc phân cấp một cách hợp lý theo từng nguồn vốn, phù hợp với quy chế phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế- xã hội.

- Xây dựng và thực hiện kế hoạch đầu tư trung hạn, tạo điều kiện cho các ngành, các địa phương huy động các nguồn lực để hướng vào mục tiêu phát triển của ngành mình, địa phương mình một cách

chủ động và nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn vốn.

### **3.3. Định hướng tái cơ cấu đầu tư công đối với từng nguồn vốn**

*(1) Đối với nguồn vốn ngân sách nhà nước, trái phiếu Chính phủ và các nguồn vốn đầu tư có tính chất ngân sách nhà nước:*

Tập trung đầu tư cho các dự án lớn, quan trọng quốc gia, trước hết là các dự án hạ tầng giao thông, hạ tầng đô thị quy mô lớn, các chương trình mục tiêu quốc gia, các dự án thuộc Đề án đột phá xây dựng kết cấu hạ tầng; các dự án có ý nghĩa chiến lược quốc gia và vùng kinh tế, không có khả năng thu hồi vốn; đồng thời ưu tiên đầu tư các nguồn vốn này cho các dự án giáo dục đào tạo, phát triển nguồn nhân lực, khoa học công nghệ, phát triển nông nghiệp, nông thôn, an sinh xã hội, công tác giảm nghèo, tạo việc làm, xây dựng cơ sở vật chất khám, chữa bệnh, chăm sóc sức khỏe nhân dân và các lĩnh vực văn hóa, xã hội khác. Tiếp tục ưu tiên các nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước cho các vùng còn khó khăn, vùng miền núi, vùng cao, vùng đồng bào dân tộc thiểu số ít người, các tỉnh thường bị thiên tai, bão lũ.

Đối với đầu tư cho các chương trình mục tiêu quốc gia và các chương trình mục tiêu cần rà soát theo nguyên tắc các chương trình phải có mục tiêu, nội dung cụ thể, rõ ràng và thời gian thực hiện gắn với từng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm. Các nhiệm vụ thường xuyên phải tách ra khỏi chương trình, chuyển thành nhiệm vụ hàng năm do ngân sách các cấp đảm nhiệm. Trên cơ sở đó bố trí vốn để hoàn thành các mục tiêu của chương trình đã đề ra. Khắc phục tình trạng mất cân đối về nguồn vốn và kéo dài thời gian thực hiện chương trình như thời gian qua.

Đối với đầu tư theo vùng: Ưu tiên vốn đầu tư của ngân sách nhà nước, trái phiếu Chính phủ cho các vùng nghèo, vùng khó khăn, đồng thời cân đối vốn đầu tư một cách hợp lý cho các vùng trọng điểm, vùng có điều kiện thuận lợi để tiếp tục duy trì và phát huy các thế mạnh, tạo ra nguồn lực tài chính lớn và sự phát triển lan tỏa đến các vùng khó khăn.

Đối với đầu tư cho nông nghiệp và nông thôn phải đặt trọng tâm vào việc xây dựng hạ tầng kinh tế - xã hội ở nông thôn, hỗ trợ đầu tư phát triển sản xuất (với quy mô hộ gia đình và các doanh nghiệp

nhỏ và vừa), xóa đói giảm nghèo ở nông thôn. Huy động các nguồn lực để tập trung thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia nông thôn mới, chương trình hỗ trợ phát triển kinh tế- xã hội các huyện nghèo, chương trình 135 mới (trong chương trình giảm nghèo bền vững). Gắn kết và lồng ghép các nguồn vốn của các chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình mục tiêu trên từng địa bàn để nâng cao hiệu quả đầu tư.

(2) *Đối với nguồn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước:* Tiếp tục tập trung đầu tư cho các dự án có khả năng thu hồi vốn trực tiếp của các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế như: xây dựng cơ sở chế biến: nông sản, lâm sản, thủy sản, xây dựng cơ sở làm muối; sản xuất hàng xuất khẩu, đặc biệt là các dự án sản xuất nhiều lao động; trồng rừng nguyên liệu tập trung, trồng cây công nghiệp dài ngày, cây ăn quả; các dự án phát triển hạ tầng nuôi trồng thủy sản; các dự án thực hiện chủ trương của Chính phủ về xã hội hóa giáo dục, y tế, văn hóa, thể dục thể thao; vốn đối ứng cho các dự án có sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) cho vay lại; cơ sở hạ tầng về giao thông, cấp nước, nhà ở xã hội;...

Về chính sách ưu đãi, phải chuyển dần từ ưu đãi lãi suất thấp sang chủ yếu ưu đãi bằng các điều kiện vay; xây dựng lộ trình giảm chênh lệch, tiến tới thống nhất lãi suất cho vay theo cơ chế.

Đối với nguồn vốn vay nước ngoài của doanh nghiệp có bảo lãnh của Chính phủ, cần rà soát hoàn chỉnh cơ chế chính sách bảo lãnh để định hướng huy động nguồn vốn này để đầu tư cho các dự án trọng điểm trong sản xuất kinh doanh có hiệu quả và có tính khả thi cao. Đồng thời phải được tính toán tác động đến cân đối chung vốn đầu tư của Nhà nước và nợ của Chính phủ, nợ nước ngoài của quốc gia.

### **3.4. Một số giải pháp chủ yếu**

#### **(1) Giải pháp trước mắt**

Trước mắt, việc tái cơ cấu đầu tư từ ngân sách nhà nước và trái phiếu Chính phủ sẽ tiếp tục tập trung vào tăng cường quản lý đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ, trong đó tăng cường các biện pháp quản lý trong việc phê duyệt đầu tư và bố trí vốn đầu tư để bảo đảm bố trí vốn tập trung, giảm thất thoát, lãng phí và nâng cao hiệu quả đầu tư.

*Đối với vốn ngân sách*

Các cấp có thẩm quyền chịu trách nhiệm kiểm soát chặt chẽ phạm vi, quy mô của từng dự án đầu tư theo đúng mục tiêu, lĩnh vực, chương trình đã được phê duyệt, chỉ được quyết định đầu tư khi xác định rõ nguồn vốn và khả năng cân đối vốn ở từng cấp ngân sách. Việc xác định nguồn vốn và cân đối vốn là nội dung quan trọng, phải có trong hồ sơ dự án trước khi cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Về phân cấp quyết định và giao kế hoạch đầu tư từ ngân sách nhà nước: Đối với đầu tư của các bộ, ngành từ ngân sách nhà nước, vốn bổ sung có mục tiêu của ngân sách Trung ương cho địa phương, Thủ tướng Chính phủ quyết định giao tổng mức vốn và danh mục dự án; ủy quyền Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư giao vốn theo ngành, lĩnh vực, mức vốn cho từng dự án cụ thể.

Đối với phân cân đối vốn cân đối ngân sách địa phương, vốn xỏ số kiến thiết và các nguồn vốn có tính chất ngân sách nhà nước khác, căn cứ Nghị quyết của Quốc hội, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về dự toán ngân sách nhà nước và kế hoạch đầu tư phát triển, Thủ tướng Chính phủ giao Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương căn cứ các nguyên tắc nêu trên và hướng dẫn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư quy định cụ thể nguyên tắc rà soát, lập danh mục dự án và bố trí vốn theo thứ tự ưu tiên.

*Về đầu tư bằng vốn trái phiếu Chính phủ:*

Theo ước tính sơ bộ trong bốn năm 2012-2015, vốn trái phiếu Chính phủ chỉ đáp ứng được khoảng 36% nhu cầu vốn của các dự án trong danh mục đã được Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê duyệt. Nguyên tắc phân bổ vốn là: Tập trung vốn cho các dự án đã hoàn thành và đã bàn giao đưa vào sử dụng. Ưu tiên bố trí vốn cho các dự án dự kiến hoàn thành trong năm 2013, 2014. Các dự án không có nguồn vốn trái phiếu Chính phủ bố trí được phân loại để thực hiện chuyển đổi hình thức đầu tư, huy động các nguồn vốn khác, kể cả vốn cân đối ngân sách địa phương và các nguồn vốn hợp pháp khác; số dự án còn lại phải dừng thực hiện chuyển sang giai đoạn sau năm 2015.

Về phân cấp quyết định và phân kế hoạch vốn trái phiếu Chính phủ, căn cứ kết quả rà soát về tình hình thực hiện các dự án và nhu cầu vốn hoàn thành công trình, Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì phối hợp các bộ ngành tổng hợp trình Thủ tướng Chính phủ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Căn cứ nghị quyết

của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ quyết định và giao kế hoạch tổng mức vốn và danh mục dự án; Ủy quyền Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư giao kế hoạch vốn cho từng dự án cụ thể.

*(2) Các giải pháp tái cơ cấu đầu tư trong trung hạn và dài hạn*

Đi đôi với việc thực hiện các giải pháp cụ thể trong năm 2013, trong thời gian tới cần nghiên cứu và triển khai thực hiện các giải pháp chủ yếu như sau:

*Tái cơ cấu đầu tư phải được triển khai trong tổng thể chương trình tái cơ cấu nền kinh tế* và được thực hiện đồng bộ với tái cơ cấu doanh nghiệp, trọng tâm là tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước; tái cơ cấu thị trường tài chính, trọng tâm là tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính khác.

*Tăng cường các giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công.*

Đi đôi với việc tập trung vốn ngân sách nhà nước cho các công trình trọng điểm quy mô lớn, cần có cơ chế hợp lý để bố trí một phần nguồn vốn này tham gia các dự án hạ tầng theo mô hình đầu tư công tư (PPP) để tạo ra độ tin cậy trong đầu tư của tư nhân trong lĩnh vực đầu tư cơ sở hạ tầng. Vốn ngân sách nhà nước được sử dụng như vốn “mồi” hỗ trợ giải phóng mặt bằng,... để tạo điều kiện và môi trường hấp dẫn các nhà đầu tư tư nhân. Đồng thời phải nghiên cứu hoàn thiện cơ chế phát hành trái phiếu công trình, trái phiếu doanh nghiệp để tạo thêm nguồn vốn. Nghiên cứu sử dụng một phần vốn ODA để tạo nguồn đối ứng một số dự án PPP có quy mô lớn.

*(3) Đổi mới và hoàn thiện cơ chế chính sách và*

#### **Chú thích:**

1. Tỷ lệ vốn đầu tư/GDP năm 2000: 34,2%; 2001: 35,4%; 2002: 37,4%; 2003: 39,0%; 2004: 40,7%; 2005: 40,9%; 2006: 41,5%; 2007: 46,5%; 2008: 41,5%; 2009: 42,7%; 2010: 41,9%; 2011: 36,4%.

#### **Tài liệu tham khảo:**

1. Bộ KH&ĐT, Dự thảo Luật đầu tư công, 8/2012.
2. Bộ KH&ĐT, Đề án tái cơ cấu đầu tư, 11/ 2011.
3. Nguyễn Đức Thành và Đinh Tuấn Minh, *Đổi mới thể chế, cơ chế và những giải pháp chấn chỉnh, hoàn thiện, tái cấu trúc lĩnh vực đầu tư công*, Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách, Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2011.
4. NQ 01/NQ-CP ngày 7/1/2013 về Những giải pháp chủ yếu chỉ đạo thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách năm 2013.
5. QĐ 399/QĐ-Ttg ngày 17/2/2013 về tái cơ cấu kinh tế gắn với mô hình tăng trưởng giai đoạn 2013-2020.

*hệ thống pháp luật về đầu tư phát triển, trong đó có luật đầu tư công.*

Cần thiết phải hoàn chỉnh Luật Đầu tư công và mua sắm công (đã được đưa vào chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội Khóa XIII); trong đó phải quy định rõ mục tiêu, phạm vi, nội dung, các quy định về quy hoạch, kế hoạch đầu tư công và trách nhiệm quyền hạn của các bộ, ngành và các cấp chính quyền địa phương. Đồng thời phải nghiên cứu sửa đổi hoàn thiện các luật và văn bản pháp luật khác có liên quan, như: Luật Đất đai, Luật Đầu tư, các luật thuế theo hướng thống nhất chính sách và thuế suất, các chính sách ưu đãi về thuế. Bổ sung hoàn thiện các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa.

*(4) Xây dựng các tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư nói chung và đầu tư công nói riêng*

Từ thực tiễn hoạt động quản lý đầu tư trong nước và kinh nghiệm quốc tế, nghiên cứu trình Chính phủ quy định hoặc ủy quyền cho các bộ quản lý về đầu tư quy định các nguyên tắc, tiêu chí, các chỉ số, nội dung và phương pháp tính toán hiệu quả đầu tư của toàn bộ nền kinh tế, của từng ngành, từng lĩnh vực, vùng kinh tế và các địa phương để áp dụng thống nhất trong cả nước. Từ đó mới có được các kết quả tính toán hiệu quả đúng đắn, công khai, minh bạch; khắc phục tình trạng thông tin không chính xác dẫn đến nhận định và định hướng chính sách không phù hợp gây lãng phí và giảm hiệu quả sử dụng nguồn lực tài chính của Nhà nước. □