

Một số vấn đề và giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư từ ngân sách nhà nước

Võ Thị Hồng Lan
Bồ Công an
Phan Huy Đường
Đại học Quốc gia Hà Nội

Hiệu quả đầu tư từ ngân sách nhà nước là một vấn đề quan trọng trong quản lý nhà nước về phát triển kinh tế xã hội. Do những bất cập trong quản lý đầu tư nên các dự án đầu tư công do các địa phương quyết định thường thiếu cân đối với nguồn vốn và bị dàn trải; không ít dự án chậm đưa vào sử dụng, chất lượng thấp, ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư. Để khắc phục tình trạng trên, bài viết phân tích thực trạng và đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công từ nguồn ngân sách nhà nước.

1. Thực trạng đầu tư từ ngân sách nhà nước thời gian qua

Luật Đầu tư công của Việt Nam năm 2014 (số 49/2014/QH13) quy định: "Đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế — xã hội và đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế — xã hội". Đầu tư công là một bộ phận quan trọng của tổng cầu. Kinh tế học chính thống cho rằng, đầu tư công có tác dụng thúc đẩy tổng cầu thông qua số nhân tài chính và do vậy, đầu tư công có vai trò quan trọng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Đầu tư công có ý nghĩa rất quan trọng đối với nhiều nền kinh tế, nhất là những nước đang phát triển, đặc biệt là nhìn từ góc độ đảm bảo cơ sở cho phát triển bền vững. Ở Việt Nam, số liệu Tổng cục Thống kê cho thấy, tỷ trọng vốn đầu tư công đang có xu hướng giảm, nhất là giai đoạn 2005-2010, từ mức 47,1% năm 2005 xuống còn 38,1% năm 2010; sau đó nhích lên chút ít trong các năm 2012 đến 2014, giảm còn 38% năm 2015 và dừng ở mức 37,6% năm 2016.

Đáng chú ý, mức tăng đầu tư công hàng năm khá cao, giai đoạn 2005-2016 chỉ có 3 năm giảm nhẹ, còn lại đều tăng, có năm tăng tới 22,6% (2009); Giá trị tuyệt đối cũng tăng đều qua các năm, từ mức 161,6 nghìn tỷ đồng năm 2005 lên 316,3 nghìn tỷ đồng năm 2010 và 557,5 nghìn tỷ đồng năm 2016.

Về cơ cấu nguồn vốn đầu tư công, khoảng 50% là trực tiếp từ ngân sách nhà nước, trên 30% là vốn vay, còn lại 20% là vốn của các doanh nghiệp nhà nước và nguồn vốn khác. Vốn đầu tư từ Trung ương có xu hướng giảm dần, trong khi từ ngân sách địa phương (tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương) có xu hướng tăng lên và bình quân thời kỳ 2005-2016, vốn đầu tư của Trung ương là 51,4%, địa phương là 48,6%, chênh lệch

không đáng kể, phản ánh sự phân cấp mạnh mẽ của cơ chế đầu tư công thời gian qua.

Vốn đầu tư công phần lớn được dành cho lĩnh vực phát triển kết cấu hạ tầng, gồm cả hạ tầng cứng (đường giao thông, sân bay, bến cảng, cấp thoát nước, điện, viễn thông...), lẫn hạ tầng mềm (y tế, giáo dục...). Tổng cộng các lĩnh vực này năm 2016 chiếm khoảng 53,6% tổng đầu tư công; trong đó, lĩnh vực vận tải, kho bãi lớn nhất (21,3%) và lĩnh vực điện, nước xếp thứ hai (14,4%). Kết quả, nhiều công trình, dự án đầu tư kết cấu hạ tầng (nhất là trong giao thông, cấp điện...) được triển khai, năng lực hệ thống kết cấu hạ tầng nâng lên đáng kể.

2. Phân cấp và quản lý đầu tư từ ngân sách nhà nước

Đầu tư công từ ngân sách nhà nước (NSNN) là một trong 4 nguồn ở Việt Nam và luôn chiếm vai trò quan trọng, nhất là trong phát triển cơ sở hạ tầng, cả cấp quốc gia và địa phương... Từ năm 2006, hầu hết dự án đầu tư công từ NSNN đã phân cấp về địa phương quản lý, nên hiệu quả đầu tư công mang lại phụ thuộc rất lớn vào năng lực và quyết định đầu tư của địa phương.

Theo Bộ Kế hoạch & Đầu tư, hiện nay, nếu tính cả khoản chi cho các chương trình mục tiêu quốc gia, thì địa phương đang được hưởng khoảng 73% NSNN cho đầu tư phát triển năm 2013, trong khi Trung ương chi giữ khoảng 27%. Vì vậy, việc quyết định chi tiêu tại địa phương của HDND các cấp là đặc biệt quan trọng, nhằm tránh hiện tượng đầu tư dàn trải, kém hiệu quả trong điều kiện nền kinh tế và ngân sách còn nhiều khó khăn.

Thực tế cho thấy, do nhu cầu và lợi ích cục bộ của địa phương, nên các dự án đầu tư công do các địa phương quyết định thường thiếu cân đối với nguồn

vốn và bị dàn trải; thiếu kết nối với hệ thống cơ sở hạ tầng quốc gia, thông qua hệ thống giao thông cao tốc với chi phí cạnh tranh. Không ít dự án chậm đưa vào sử dụng, chất lượng thấp, hạn chế hiệu quả của đầu tư công. Tình trạng tham nhũng, thất thoát và lãng phí dưới mọi hình thức trong mọi dạng đầu tư công có nguy cơ khó kiểm soát. Các nhà thầu nước ngoài chiếm phần lớn các dự án đầu tư công, đẩy các nhà thầu Việt Nam, dù có năng lực cũng thành nhà thầu phụ. Hiệu quả đầu tư công thấp, thúc đẩy lạm phát cao, thâm hụt ngân sách lớn, nợ công tăng cao.

Đặc biệt, đầu tư công cho các dự án cơ sở hạ tầng giao thông chiếm tỷ trọng áp đảo và lấn át các nguồn đầu tư khác. Các dự án BOT có tỷ lệ vay nợ cao và nhiều dự án được Nhà nước bảo lãnh khiến các dự án này thực chất vẫn là đầu tư công (nhưng chủ đầu tư sẽ được tâm hưởng lợi ngay trong quá trình xây dựng, chứ không phải là thu hồi vốn sau này và gánh nặng nợ vay khi gặp rủi ro thua lỗ thì Nhà nước vẫn phải gánh chịu). Các quy định phân cấp hiện hành chưa phù hợp với thực tiễn của mỗi khu vực, vùng lãnh thổ, chưa phân biệt rõ sự khác nhau giữa quản lý nhà nước đối với đô thị và nông thôn. Các cơ quan chức năng còn lúng túng và chưa xác định rõ trách nhiệm của mỗi cấp, của tập thể và cá nhân trong quy trình và thực tế triển khai những nhiệm vụ đã được phân cấp, hoặc chỉ dừng lại ở việc phân cấp nhiệm vụ; chưa phân định rõ ràng, cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước, tổ chức cung cấp dịch vụ công, đại diện chủ sở hữu đối với các tổ chức kinh tế nhà nước và tài sản nhà nước.

3. Một số tồn tại, hạn chế

Thực tế cho thấy, lĩnh vực đầu tư công của nước ta hiện nay vẫn tồn tại một số hạn chế, yếu kém cần được khắc phục, đặc biệt là nhìn từ góc độ yêu cầu của phát triển bền vững.

Thứ nhất, cơ cấu đầu tư công chưa hợp lý: Trong cơ cấu đầu tư chung toàn xã hội, vốn đầu tư khu vực nhà nước còn chiếm tỷ lệ cao (trung bình giai đoạn 2011-2015 khoảng 39%) và chưa có xu hướng giảm. Trong một số ngành, vốn đầu tư nhà nước vẫn chiếm tỷ lệ quá lớn trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội, như ngành Giáo dục Đào tạo, ngành Y tế.

Thứ hai, tình trạng lãng phí, thất thoát trong đầu tư công còn diễn biến phức tạp: Tình trạng lãng phí, thất thoát, chi chưa đúng chế độ, chính sách, không bố trí đủ nguồn vốn, chất lượng công trình thấp trong đầu tư xây dựng vẫn chưa được giải quyết triệt để. Một số bộ, ngành trung ương và địa phương vẫn đề xuất khởi công mới các dự án, trong khi chưa cân đối đủ nguồn vốn để thanh toán nợ đọng xây dựng cơ bản hoặc mức vốn bố trí quá thấp, không bảo đảm hoàn thành dự án theo đúng thời gian và tiến độ đã phê duyệt.

Thứ ba, chất lượng thể chế quản lý đầu tư công còn

hạn chế, hiệu quả đầu tư công chậm cải thiện. Nhiều vấn đề của thể chế quản lý đầu tư công (gồm việc quy hoạch, lựa chọn dự án, thực hiện dự án, quản lý xây dựng, đánh giá, giám sát dự án) còn yếu kém, chưa được thực hiện theo thông lệ quốc tế. Thể chế pháp luật về đầu tư công hiện nay chưa thực sự hoàn thiện; Chưa khắc phục triệt để tình trạng chông chéo giữa các văn bản pháp luật có liên quan đến đầu tư công. Một số quy định về đầu tư công còn chưa thống nhất, mâu thuẫn với các quy định tại các luật khác, các quy định của Quốc hội, Chính phủ... hoặc quy định chưa phù hợp gây khó khăn trong việc thực hiện, làm ảnh hưởng tới tiến độ giải ngân của dự án.

Tình hình nêu trên có nhiều nguyên nhân, cả khách quan lẫn chủ quan. Nguyên nhân khách quan chủ yếu vẫn là nền kinh tế còn kém phát triển, quy mô nguồn vốn để thực hiện đầu tư công nhỏ, trong khi nhu cầu vốn rất lớn.

Nguyên nhân chủ quan về quản lý đầu tư công vẫn là lớn nhất, trong đó có vấn đề về chất lượng các văn bản pháp luật; Phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương; Công tác quản lý và cách thức triển khai các dự án; giải quyết vấn đề nợ đọng xây dựng cơ bản tồn đọng từ nhiều năm; năng lực quản lý của chủ đầu tư và ban quản lý dự án còn yếu, chưa đáp ứng được yêu cầu; các chính sách và quy định về quản lý đầu tư theo hình thức PPP còn nhiều bất cập...

4. Một số định hướng và giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công

Bên cạnh việc thực hiện tốt các nhiệm vụ giải pháp mà Nghị quyết của Quốc hội đề ra như: "Tăng cường kỷ luật tài chính - ngân sách; Cơ cấu lại ngân sách nhà nước theo hướng tăng dần tỷ trọng thu nội địa, tỷ trọng chi đầu tư phát triển, giảm tỷ trọng chi thường xuyên, bảo đảm chi an sinh xã hội, phúc lợi xã hội và quốc phòng, an ninh; Kiểm soát chặt chẽ bội chi, nợ của Trung ương và địa phương; Nghiên cứu hoàn thiện khung pháp lý về đầu tư theo hình thức đối tác công tư...", cần phải đổi mới mạnh mẽ tư duy về đầu tư công dựa trên việc đáp ứng các nhu cầu của phát triển bền vững. Theo đó, hướng đầu tư công phải đảm bảo những yếu tố cơ bản, nền tảng cho sự phát triển kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường.

Trong thời gian tới, để nâng cao hiệu quả đầu tư công, cần xác định những định hướng chính sau:

Một là, tập trung nguồn lực cho những ngành, những lĩnh vực mà đầu tư tư nhân không muốn hay không thể đầu tư; những ngành mũi nhọn, sử dụng công nghệ cao và có sức lan tỏa lớn. Giảm dần tỷ trọng của khu vực kinh tế nhà nước trong các ngành sản xuất, kinh doanh trực tiếp.

Hai là, xác định các tiêu chí và thủ tục ưu tiên làm căn cứ để phê duyệt hay từ chối, hoặc cắt giảm các dự án đầu tư. Hạn chế đến mức thấp nhất đầu tư công

vào các lĩnh vực sản xuất, kinh doanh trực tiếp.

Ba là, cơ cấu lại đầu tư công song song với cải cách hành chính, xã hội hóa và thị trường hóa trong các lĩnh vực dịch vụ công. Gắn việc đầu tư công với công tác kế hoạch, quy hoạch.

Bốn là, đa dạng hóa các nguồn vốn cùng đầu tư với Nhà nước, đặc biệt trong đầu tư kết cấu hạ tầng.

Năm là, đổi mới hoạt động đầu tư công phải hướng vào mục tiêu bảo đảm công bằng và hiệu quả.

Trên cơ sở các định hướng đó, cần tập trung vào một số nhóm giải pháp cơ bản sau:

- Đổi mới công tác quy hoạch để tạo sự gắn kết, thống nhất một cách có hệ thống, dựa trên quan điểm tổng hợp, thống nhất và đa ngành. Bảo đảm thống nhất lợi ích giữa Trung ương với địa phương, giữa ngành này với các ngành khác, giữa ngành với tỉnh, giữa các tỉnh với nhau, giữa Nhà nước với doanh nghiệp và giữa doanh nghiệp với cộng đồng xã hội. Khắc phục tình trạng phát triển quá nhiều các khu kinh tế, khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khai thác quá mức tài nguyên, khoáng sản mà chưa tính toán đầy đủ khả năng thu hút doanh nghiệp đầu tư, hiệu quả kinh tế - xã hội và tác động đến môi trường.

- Kiên quyết xóa bỏ tình trạng phê duyệt quá nhiều dự án vượt nguồn lực hiện có, kế hoạch đầu tư bị cắt khúc ra nhiều năm, dẫn đến đầu tư dàn trải, kéo dài thời gian thi công, nợ xây dựng cơ bản lớn, gây lãng phí, thất thoát, hiệu quả thấp. Áp dụng nguyên tắc ngân sách cứng đối với các dự án đầu tư đầu tư công. Cương quyết không chấp nhận bất kỳ hình thức điều chỉnh chi phí đầu tư nào. Điều này là điều kiện bắt buộc để áp dụng nguyên tắc phân bổ vốn theo cơ chế thị trường.

- Thu hút nguồn vốn từ khu vực tư nhân cùng đầu tư với Nhà nước theo nguyên tắc công tư kết hợp. Cần thay đổi quan điểm đầu tư công theo hướng Nhà nước chỉ đầu tư vào những công trình công cộng mà kinh tế tư nhân không hay chưa đầu tư, không đầu tư vào những lĩnh vực thương mại, chạy theo lợi nhuận.

- Cải thiện năng lực phối hợp vùng; tập trung nâng cao hiệu suất và sắp xếp lại nguồn lực trong lĩnh vực tài chính; gắn kết tốt hơn giữa chi sự nghiệp với chi đầu tư, đặc biệt trong giao thông và nông nghiệp để kéo dài vòng đời đầu tư. Nghiên cứu cơ chế để các địa phương nghèo nâng cao khả năng huy động thu và giám phụ thuộc vào số bộ sung từ ngân sách trung ương thông qua cơ chế phân chia nguồn thu công bằng, minh bạch.

- Bảo đảm công khai, minh bạch, tiết kiệm và hiệu quả các khoản chi tài chính của khu vực công. Các khoản chi tài chính của khu vực công đa phần là do ngân sách nhà nước đảm nhận, có đặc điểm không hoàn trả trực tiếp, không có tính chất ngang giá, lại có phạm vi rộng, khối lượng chi lớn. Vì vậy, cần coi trọng và thực hiện mục tiêu công khai, minh bạch, tiết kiệm

và hiệu quả các khoản chi của khu vực công trong quá trình cải cách, đổi mới tài chính công.

- Tiếp tục đẩy mạnh thực hiện các nghị quyết, chủ trương của Đảng và Nhà nước về đổi mới, sắp xếp lại hệ thống doanh nghiệp nhà nước; đặc biệt là cơ chế quản lý vốn, tách bạch tài chính doanh nghiệp với tài chính nhà nước. Đối với tài chính của các cơ quan công quyền và các đơn vị sự nghiệp công lập, nói chung đổi mới là tập trung nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, gắn việc đổi mới với công cuộc cải cách hành chính và việc cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng công bằng và hiệu quả...

- Thúc đẩy mạnh mẽ cải cách hành chính nhà nước, bảo đảm cho bộ máy hành chính hoạt động tốt hơn, chuyên nghiệp hơn, điều hành có hiệu quả hơn hoạt động kinh tế - xã hội của đất nước. Gắn việc đổi mới đầu tư công với xây dựng bộ máy trong sạch, vững mạnh.

- Thay đổi cơ bản về thể chế quản lý vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước/đầu tư công, và quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính an toàn và bền vững. Nâng cao năng lực và hiệu lực hoạt động của các cơ quan có nhiệm vụ kiểm tra, giám sát kết quả quản lý và sử dụng đầu tư công. Quy định rõ ràng trách nhiệm vật chất của những người đứng đầu cơ quan chính quyền nhà nước mới cấp trước kết quả quản lý đầu tư công của cấp đó. Đổi mới công tác thanh tra, giám sát tài chính trong toàn bộ quá trình quản lý tài chính công.

- Luật Đầu tư công (năm 2014) được ban hành nhằm quản lý vốn đầu tư nhà nước được tốt nhất và hiệu quả nhất, sau 3 năm thực thi đã đạt được nhiều kết quả, nhưng cũng phát sinh nhiều vướng mắc liên quan đến thu tác đầu tư, giải ngân vốn đầu tư, một số quy định còn chồng chéo, chưa thống nhất. Trong thời gian tới, cần hoàn thiện các quy định của pháp luật về đầu tư công cho phù hợp hơn với điều kiện thực tế, nhằm nâng cao chất lượng thực thi Luật Đầu tư công./

Tài liệu tham khảo

Ban Chấp hành Trung ương. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020;

Ban Tuyên giáo Trung ương, Ban Kinh tế Trung ương: Bẫy thu nhập trung bình — Bài học cho Việt Nam, NXB Chính trị Quốc gia — Sự thật, Hà Nội 2014;

Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2016;

Dani Rodrik, Tư duy mới về phát triển cho thế kỷ XXI, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 2000;

Luật Đầu tư công 49/2014/QH13;

Nghị quyết số 26/2016/QH14 của Quốc hội về Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 (11/2016).