

**MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ CẢI THIỆN CƠ CẤU
VÀ ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ
NHẪM THÚC ĐẨY CHUYỂN ĐỔI
MÔ HÌNH TĂNG TRƯỞNG
CỦA VIỆT NAM**

MỤC LỤC

1. Bối cảnh	2
2. Cơ cấu đầu tư giai đoạn 2005-2013	4
2.1 Cơ cấu đầu tư theo thành phần kinh tế	4
2.2. Cơ cấu đầu tư theo ngành kinh tế	7
3. Những hạn chế nổi cộm trong cơ cấu, chính sách đầu tư	10
3.1 Cơ cấu đầu tư hiện tại còn bất hợp lí, tỉ trọng đầu tư nhà nước còn cao trong tổng đầu tư xã hội	11
3.2. Huy động và sử dụng các nguồn vốn đầu tư còn nhiều bất cập, kém hiệu quả	12
3.3. Công tác quy hoạch và quản lý quy hoạch còn nhiều yếu kém, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển	12
3.4. Bố trí đầu tư còn dàn trải, phân tán	13
3.5. Lãng phí, thất thoát trong đầu tư còn lớn	14
4. Một số đề xuất giải pháp	15
4.1. Nhóm giải pháp về điều chỉnh cơ cấu đầu tư	15
4.2. Nhóm giải pháp về nâng cao chất lượng quy hoạch, tăng cường kỷ luật thực thi quy hoạch, đảm bảo gắn kết chiến lược với quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội	16
4.3. Nhóm giải pháp về tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát, minh bạch thông tin, đánh giá và kiểm toán các dự án đầu tư sử dụng vốn Nhà nước	17
TÀI LIỆU THAM KHẢO	20

1. Bối cảnh

Mô hình tăng trưởng của Việt Nam trong hơn hai thập kỷ qua chủ yếu là tăng trưởng theo chiều rộng, dựa chủ yếu vào thâm dụng vốn, khai thác tài nguyên thiên nhiên, tận dụng lợi thế nguồn lao động giá rẻ, công nghệ thấp chiếm đa số, xuất khẩu chủ yếu là sản phẩm thô, sản phẩm sơ chế, trong khi đó năng lực thể chế, năng lực quản trị còn bộc lộ nhiều yếu kém mang tính hệ thống. Mô hình tăng trưởng này đã trở nên lỗi thời, không còn phù hợp trong điều kiện các lợi thế so sánh về nguồn tài nguyên, lao động giá rẻ ngày càng giảm và Việt Nam đang hội nhập ngày càng sâu rộng vào kinh tế thế giới.

Xét ở khía cạnh đầu tư, tỷ trọng đầu tư xã hội/GDP nhìn chung luôn ở mức cao, tăng cao trong giai đoạn 2000-2010 ở mức 35% đến trên 40%, cao nhất là 44% vào năm 2007. Tuy nhiên, giai đoạn sau đó từ khoảng 2010, Việt Nam không thể duy trì được mức đầu tư cao do tác động từ sự sụt giảm của dòng vốn đầu tư nước ngoài và các chính sách thắt chặt chi tiêu, kiểm chế lạm phát của Chính phủ. Từ năm 2013, cùng với các dấu hiệu phục hồi tăng trưởng kinh tế thế giới và trong nước, đầu tư của Việt Nam có xu hướng phục hồi trở lại (tốc độ tăng trưởng đầu tư từ mức 7% năm 2012 lên mức 10,3% năm 2013) tuy chưa đạt được mức cao bình quân như giai đoạn trước đó.

So với các nước trong khu vực Đông Á và Đông Nam Á với mức đầu tư/GDP từ 20-30%, đầu tư của Việt Nam (trung bình dao động ở mức 38-40%) là cao hơn khá nhiều. Tỷ lệ đầu tư cao của Việt Nam có liên quan chặt chẽ với mức chi ngân sách cao của Việt Nam. Đó là chưa tính tới số tiền trái phiếu chính phủ và vốn vay ODA chưa được đưa vào ngân sách theo quy định thống kê tài chính hiện hành. Như vậy, có thể thấy Việt Nam quản lý một tỷ lệ lớn và 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. Cùng với tỷ lệ đầu tư ở mức rất cao, 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 Á và Đông Nam Á. Tuy đầu tư chiếm tỉ trọng cao nhưng hiệu quả đầu tư còn thấp hơn nhiều so với khu vực. Hiệu quả đầu tư theo Hệ số ICOR giai đoạn 2006-2010 ở mức 6,21 cao hơn khá nhiều so với nhiều nền kinh tế thế giới và khu vực ở mức giai đoạn phát triển tương đồng. Cụ thể hệ số ICOR tương ứng của Đài Loan là 2,7 giai đoạn 1981-1990, Hàn Quốc là 3,3 giai đoạn 1981-1990, Nhật Bản là 3,2 giai đoạn 1961-1970, Trung Quốc là 4,1 giai đoạn 1991-2003.

Cơ cấu và chính sách đầu tư ngày càng bộc lộ nhiều yếu kém, bất cập, là nhân tố quan trọng dẫn đến nhiều hệ lụy, khiến cho nền kinh tế kém hiệu quả, năng lực cạnh tranh thấp; bất cân đối vĩ mô lặp đi lặp lại và tiềm ẩn nhiều rủi ro khó lường;

nợ công, đặc biệt là nợ nước ngoài tăng nhanh; dự trữ ngoại hối mỏng, áp lực đối với tỉ giá còn lớn; thị trường tài chính, thị trường bất động sản tốc độ hồi phục chậm; sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp đình đốn, hàng tồn kho lớn; tăng trưởng kinh tế ngày càng trở nên bấp bênh do mất đi các yếu tố động lực phát triển.

Tư duy tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng bắt đầu được đặt ra từ Đại hội XI của Đảng Cộng sản Việt Nam (tháng 1/2011). Tiếp đó, Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI (tháng 10/2011) đã xác định rõ 3 nội dung tái cơ cấu cần triển khai bao gồm: tái cấu trúc đầu tư với trọng tâm là đầu tư công; cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính; tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước. Ngày 19-2-2013, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 339/QĐ-TTg phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020.

Với một trong ba trọng tâm của tái cơ cấu là đầu tư công, đã có nhiều văn bản liên quan được ban hành. Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam đã thông qua Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020; Nghị quyết số 10/2011/QH13 ngày 08/11/2011 về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015; Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020; Chỉ thị số 1792/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 15/10/2011: Về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ. Gần đây nhất, nhằm tạo lập hệ thống cơ sở pháp lý thống nhất, đồng bộ, nâng cao hiệu quả đầu tư công, Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13 đã được Quốc hội khóa XIII thông qua ngày 18/6/2014, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2015. Một trong những nội dung đổi mới quan trọng nhất của Luật Đầu tư công là đổi mới công tác lập kế hoạch đầu tư công từ kế hoạch hằng năm sang kế hoạch trung hạn 5 năm, phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm. Luật Đầu tư công quy định cụ thể và bao quát toàn bộ quy trình từ lập kế hoạch đến thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư trung hạn và hằng năm. Để triển khai Luật Đầu tư công đạt hiệu quả cao, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã chủ trì nghiên cứu xây dựng Nghị định về Kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm.

Xét về khung pháp lý, có thể thấy hệ thống chính sách pháp luật, thể chế từng bước được xác lập, đặc biệt với sự ra đời của Luật Đầu tư công được chờ đợi khi có hiệu lực sẽ tạo ra những thay đổi lớn, tác động đáng kể tăng cường kỷ luật đầu tư. Trong thực tế thực thi các quy định về chính sách, quản lý đầu tư thời gian qua

tuy đã có chuyển biến nhưng việc thực thi ở nhiều cấp, ngành và địa phương còn mang tính hình thức, chưa thực sự quyết liệt. Thất thoát, lãng phí trong đầu tư công còn diễn biến phức tạp với nhiều nguyên nhân. Còn nhiều khe hở trong quy định và thực tế thực hiện quy trình, chính sách quản lý đầu tư.

Những bất cập nói trên trong cơ chế, chính sách đầu tư, trong bối cảnh môi trường thể chế và năng lực quản trị của nền kinh tế còn nhiều khiếm khuyết dẫn đến hiệu quả đầu tư kém, đặc biệt là đối với khu vực kinh tế nhà nước. Trung bình giai đoạn 2006-2013, ICOR của nền kinh tế là **5,7**; của khu vực kinh tế Nhà nước **8,5**; khu vực kinh tế ngoài Nhà nước **3,9**; và khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài **7,2**.

Trong số nhiều biện pháp nhằm góp phần chuyển đổi mô hình tăng trưởng sang chú trọng phát triển theo chiều sâu, dựa vào tăng năng suất lao động và tăng năng lực cạnh tranh quốc gia, trong lĩnh vực đầu tư, Việt Nam nhấn mạnh vai trò đầu tư công đóng vai trò thu hút đầu tư tư nhân và góp phần làm tăng năng suất các khu vực khác, đồng thời khuyến khích phát triển khu vực dân doanh trở thành động lực tăng trưởng bền vững.

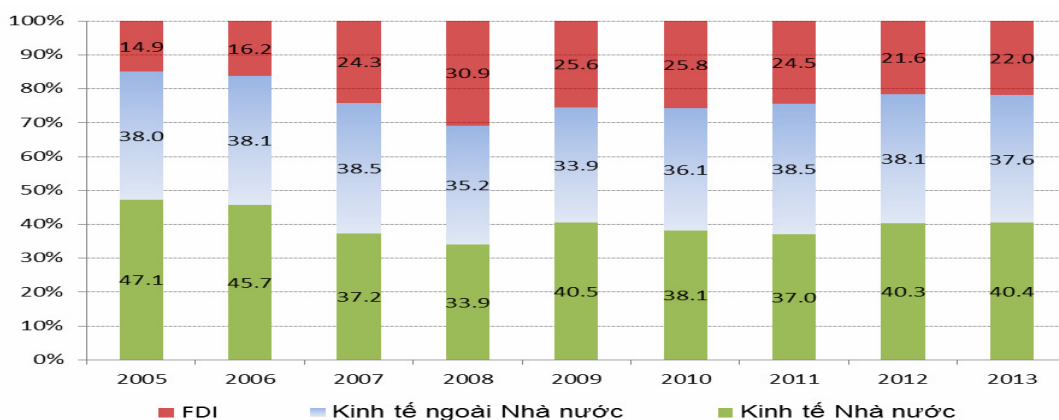
Chuyên đề này phân tích thực trạng cơ cấu đầu tư của nền kinh tế Việt Nam trong thập kỷ qua, đi sâu phân tích những bất cập nổi cộm trong cơ cấu đầu tư là nguyên nhân làm giảm hiệu quả đầu tư, trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp chính sách nhằm thúc đẩy cải thiện cơ cấu, đổi mới chính sách đầu tư nhằm thúc đẩy chuyển đổi mô hình tăng trưởng của Việt Nam.

2. Cơ cấu đầu tư giai đoạn 2005-2013

2.1. Cơ cấu đầu tư theo thành phần kinh tế

Cơ cấu đầu tư theo thành phần kinh tế có thể chia ra ba khu vực là khu vực nhà nước, khu vực ngoài nhà nước (tư nhân) và khu vực đầu tư nước ngoài. Theo đó, cơ cấu đầu tư theo thành phần kinh tế đã có sự thay đổi tích cực theo xu hướng giảm dần tỉ trọng đầu tư từ khu vực kinh tế nhà nước, đồng thời tăng tỉ trọng đầu tư từ khu vực tư nhân và khu vực đầu tư nước ngoài. Thực tế này cho thấy cơ cấu đầu tư đang dần được điều chỉnh phù hợp với định hướng đa dạng hóa các nguồn đầu tư, thúc đẩy phát triển kinh tế thị trường đa sở hữu. (Hình 1).

Hình 1: Đầu tư phân theo thành phần kinh tế, %



Nguồn: Tổng cục Thống kê

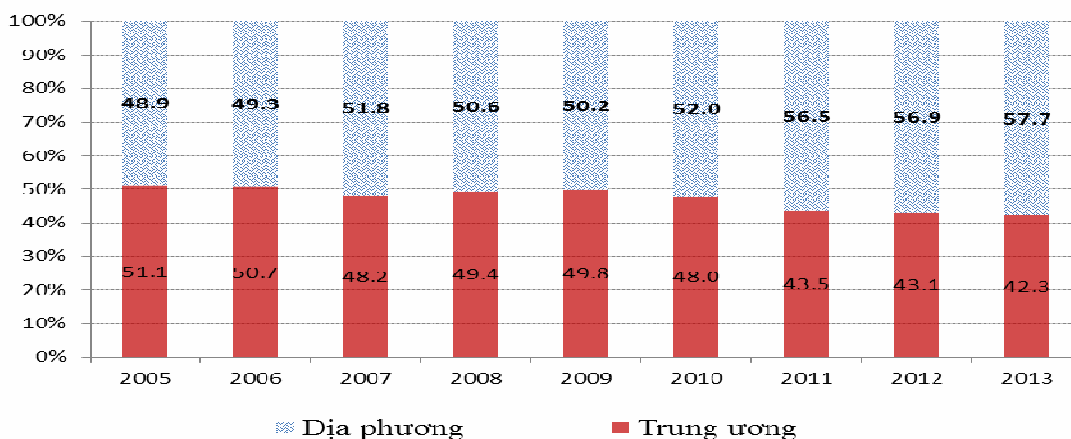
2.1.1. Đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước

Vốn đầu tư nhà nước chiếm xấp xỉ 80% vốn đầu tư cho lĩnh vực kinh tế trong giai đoạn 2005-2013. Đầu tư vào các ngành thuộc lĩnh vực xã hội, phát triển nguồn nhân lực, chăm sóc sức khỏe cộng đồng như khoa học, giáo dục và đào tạo, y tế và cứu trợ xã hội, văn hóa, thể thao, chiếm tỷ trọng thấp trong tổng đầu tư của Nhà nước, và tỷ lệ này có xu hướng giảm sút trong cùng giai đoạn.

Trong cơ cấu vốn đầu tư nhà nước (Hình 2), có thể thấy từ chỗ có tỷ lệ xấp xỉ nhau năm 2005, nguồn vốn do địa phương quản lý có xu hướng ngày càng tăng cao, chiếm 57,7% năm 2013. Một trong những vấn đề của đầu tư công những năm qua đó là phân cấp quá nhiều cho địa phương quản lý, dẫn đến tình trạng các địa phương đua nhau đầu tư mở ra các khu công nghiệp, cảng biển, sân bay, v.v... mà không có các quy hoạch cụ thể.

Hình 2: Đầu tư kinh tế nhà nước theo cấp quản lý

Đơn vị: %



Nguồn: Tổng cục Thống kê

Tính toán từ số liệu thống kê cho thấy, xét về tỉ trọng vốn đầu tư thực hiện

của khu vực kinh tế nhà nước theo ngành kinh tế thì nhóm ngành vận tải, kho bãi là ngành được đầu tư nhà nước tập trung lớn nhất, tuy nhiên tỷ trọng đầu tư có xu hướng giảm (từ 20,68% năm 2005 xuống còn 15,61% năm 2012 và 16,15% năm 2013). Ngành điện có tỷ trọng đầu tư lớn thứ hai (chiếm 13,31% năm 2012 và 12,61% năm 2013 giảm nhẹ so với năm 2005 (14,6%). Khoản đầu tư nhà nước có tỉ trọng lớn thứ ba là đầu tư cho công nghiệp chế biến, chế tạo và có xu hướng tăng lên trong giai đoạn 2009-2012 (từ 8,61% năm 2009 lên 12,05% năm 2012 và 11,45% năm 2013). Đầu tư của nhà nước vào hoạt động giáo dục đào tạo và khoa học công nghệ chỉ chiếm một tỷ trọng nhỏ, và gần như không có chuyển biến trong giai đoạn 2005-2013. Trong khi đó một thực tế rất bất cập là vốn đầu tư nhà nước còn chiếm tỉ trọng khá cao trong nhiều nhóm ngành mà đầu tư tư nhân có khả năng tham gia hiệu quả. Cụ thể là đầu tư nhà nước trong các lĩnh vực thương nghiệp (3,2%), thông tin truyền thông (5,26%), xây dựng (5,82%), kinh doanh bất động sản (2,85%), dịch vụ ăn uống (1,58%) và tài chính ngân hàng (1,93%).

Như vậy, Nhà nước đang tập trung đầu tư cho kinh tế và tiết chế đầu tư cho xã hội. Đây là xu thế không phù hợp với vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường và không phù hợp với quy luật phát triển, khi 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.

2.1.2. Đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân

Cơ cấu đầu tư giai đoạn 2000-2008 có sự biến chuyển mạnh mẽ với sự tăng tỉ trọng đáng kể của khu vực tư nhân từ khoảng 23% năm 2000 lên mức 35-38% trong các năm 2004-2008. Tuy nhiên giai đoạn sau đó từ 2009-2013 tỉ trọng đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân đã chững lại, phổ biến ở mức 36% - 38%. Tỷ trọng đóng góp vào GDP của khu vực kinh tế tư nhân gần như không đổi trong giai đoạn 2000-2012, điều này cho thấy những vấn đề trong hiệu quả đầu tư của khu vực này trong nền kinh tế. Doanh nghiệp tư nhân chủ yếu là các doanh nghiệp nhỏ và vừa, hạn chế cả về tài chính và nhân lực. Các doanh nghiệp này chủ yếu sở hữu công nghệ lạc hậu, sử dụng nhiều lao động, khiến chi phí sản xuất cao, sức cạnh tranh thấp và khó gia nhập những ngành có lợi nhuận cao do hiệu ứng “lấn át đầu tư” của khu vực kinh tế nhà nước. Trong số 10 ngành có hiệu quả kinh tế cao (xét trên tỷ lệ ROA và ROE), tỷ trọng đầu tư của khu vực tư nhân ở mức thấp, đặc biệt trong những ngành mà kinh tế nhà nước có vai trò chi phối độc quyền.

Xét trong cả giai đoạn, đầu tư nhân không có xu hướng tăng lên, thậm chí còn giảm nhẹ từ 38% năm 2005 xuống 37.6% năm 2013. Nhìn vào cơ cấu đầu tư ta thấy rõ một nghịch lý: trong khi đầu tư nhà nước luôn chiếm tỷ trọng cao, bình quân giai đoạn 2005-2013 là 40% tổng đầu tư nhưng đóng góp cho tăng trưởng lại thấp hơn hẳn khu vực tư nhân với trung bình tỷ trọng đầu tư chỉ là 37.1%. Đây là một trong những dấu hiệu cho thấy sự kém hiệu quả của khu vực kinh tế nhà nước, cũng như chưa phù hợp với mức độ đóng góp và tiềm lực tài chính của khu vực tư nhân.

2.1.3. Đầu tư từ khu vực đầu tư nước ngoài (FDI)

Xét trong cơ cấu đầu tư theo thành phần kinh tế, sự thay đổi lớn nhất là khu vực FDI. Nếu năm 2005, đầu tư của khu vực FDI chỉ chiếm 15,2% GDP thì đến năm 2013 con số này đã tăng lên 19,5%. Từ năm 2007, cùng với sự kiện Việt Nam gia nhập WTO và hội nhập mạnh mẽ vào kinh tế khu vực và kinh tế toàn cầu, đầu tư trực tiếp nước ngoài đã có sự tăng trưởng ấn tượng. Tỷ trọng đầu tư của khu vực này đã tăng từ mức 16-18% giai đoạn 2000-2006 lên mức 22-24% giai đoạn 2007-2013. Đầu tư của khu vực FDI trong thời gian qua có xu hướng chuyển sang các ngành chế biến, chế tạo và chuyển dịch sang các hoạt động dịch vụ tạo ra giá trị gia tăng cao và phát triển công nghệ.

Tỷ trọng đầu tư trong ngành chế biến, chế tạo đã tăng từ 30,7% năm 2010 lên 71,6% năm 2012 và 76,9% năm 2013, chủ yếu tập trung ở hoạt động gia công, lắp ráp. Đầu tư cho hoạt động kinh doanh bất động sản của khu vực FDI chứng kiến sự suy giảm mạnh từ 2010 đến nay, chủ yếu do sự suy giảm trên thị trường bất động sản Việt Nam trong khoảng thời gian này. Đầu tư nước ngoài trong các lĩnh vực xây dựng, vận tải, kho bãi, thông tin và truyền thông cũng có xu hướng giảm trong giai đoạn 2010-2013.

2.2. Cơ cấu đầu tư theo ngành kinh tế

Cơ cấu đầu tư giai đoạn 2005-2013 theo ngành kinh tế cho thấy sự chuyển dịch từ khối ngành nông lâm ngư nghiệp và thủy sản sang các nhóm ngành công nghiệp-xây dựng và dịch vụ. Tỷ trọng đầu tư cho nông lâm ngư nghiệp và thủy sản giảm từ 7,49% năm 2005 xuống 6,15% năm 2010 và 5,59% năm 2013. Công nghiệp chế biến, chế tạo vẫn là ngành được ưu tiên tập trung đầu tư giai đoạn, tỷ trọng đầu tư cho nhóm ngành này đã tăng từ 19,2% năm 2005 lên 19,5% năm 2010 và 22,96% năm 2013. Sự tăng lên này, một phần là do sự gia tăng mạnh đầu tư của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài trong những năm gần đây.

Xét về đóng góp vào GDP và số việc làm được tạo ra trong nền kinh tế, cơ cấu đầu tư thời gian qua dường như còn thể hiện nhiều bất cập, phần nào thể hiện

đóng góp cho nền kinh tế và cho xã hội còn chưa tương xứng với mức đầu tư trong nhiều ngành/lĩnh vực. Ngành nông lâm nghiệp và thủy sản đóng góp khoảng 18,5%-20% vào GDP, tạo ra 46%-55% việc làm trong nền kinh tế nhưng đầu tư cho ngành này đa phần chỉ ở mức 5,5%-6,5% tổng đầu tư. Xét ở khía cạnh tạo việc làm và đóng góp vào GDP, có thể nói đầu tư cho lĩnh vực nông lâm ngư nghiệp và thủy sản thời gian qua là tương đối hiệu quả. Đầu tư cho công nghiệp chế biến, chế tạo chiếm tỉ trọng lớn (trên 20% trong những năm gần đây), tuy nhiên mức đóng góp vào GDP và tạo việc làm còn hạn chế. Năm 2013, đầu tư cho công nghiệp chế biến, chế tạo chiếm 22,96% tổng đầu tư xã hội, tuy nhiên ngành này chỉ đóng góp 17,49% vào GDP (tương đương ngành nông lâm ngư nghiệp và thủy sản), và tạo được 14% việc làm trong nền kinh tế. Ngành vận tải, kho bãi có vốn đầu tư gần 11% năm 2013 nhưng đóng góp vào GDP chỉ 2,99% và tạo ra 2,9% việc làm cho nền kinh tế. Một lĩnh vực nữa là kinh doanh bất động sản năm 2013 cũng chiếm tới 5,75% vốn đầu tư (không kém nhiều so với đầu tư cho nông lâm ngư nghiệp và thủy sản) nhưng chỉ đóng góp 5,38% vào GDP và tạo ra chỉ 0,3% việc làm trong nền kinh tế (Bảng 1).

Bảng 1. Đầu tư và đóng góp của một số ngành cho nền kinh tế

Các ngành/chỉ số	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nông nghiệp								
Tỷ trọng đầu tư (%)	7,49	6,37	6,44	6,25	6,15	5,98	5,24	5,59
Đóng góp vào GDP (%)	19,30	18,66	20,41	19,17	18,89	20,08	19,67	18,38
Tạo việc làm (%)	55,1	52,9	52,3	51,5	49,5	48,4	47,4	46,8
Công nghiệp chế biến, chế tạo								
Tỷ trọng đầu tư (%)	19,20	19,67	16,99	16,95	19,50	20,12	22,03	22,96
Đóng góp vào GDP (%)	18,82	19,38	18,58	18,30	17,95	18,02	17,39	17,49
Tạo việc làm (%)	11,8	12,5	12,9	13,5	13,5	13,8	13,8	14,0
Vận tải, kho bãi								
Tỷ trọng đầu tư (%)	11,70	13,15	12,39	12,04	11,54	11,32	10,53	10,66
Đóng góp vào GDP (%)	3,06	3,14	3,14	3,06	3,03	2,98	3,00	2,99
Tạo việc làm (%)	3,0	3,0	3,1	3,0	2,9	2,8	2,9	2,9
Kinh doanh bất động sản								
Tỷ trọng đầu tư (%)	1,29	4,41	5,22	4,70	4,70	4,95	5,22	5,75
Đóng góp vào GDP (%)	6,72	6,68	6,37	6,38	6,25	5,99	5,60	5,38
Tạo việc làm (%)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3

Đầu tư cho khoa học công nghệ có cải thiện trong giai đoạn 2005-2013, tỷ trọng đầu tư tăng từ 0,83% lên 1,12% năm 2010 và 1,48% năm 2013, thể hiện xu

hướng tăng khá đều qua từng năm, điều này cho thấy hoạt động khoa học công nghệ đang từng bước được quan tâm hơn. Tuy nhiên, tỷ trọng đầu tư cho khoa học công nghệ tại Việt Nam vẫn còn rất thấp, chưa tương xứng với tiềm năng của ngành trong nền kinh tế quốc dân, nhất là trong bối cảnh phải chú trọng tăng năng suất lao động, chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chiều rộng sang chú trọng phát triển theo chiều sâu. Đầu tư cho giáo dục đào tạo có phần suy giảm từ mức 3,16% năm 2005 xuống còn 2,84% năm 2010 và tiếp tục giảm xuống còn 2,45% năm 2013.

2.3. Cơ cấu đầu tư theo vùng

Đồng bằng Bắc Bộ và Đông Nam Bộ là hai vùng có tỷ trọng đầu tư lớn nhất trong giai đoạn 2001-2013, chiếm tới 57,15% tổng đầu tư. So với giai đoạn 2001-2005, cơ cấu đầu tư giai đoạn 2005-2013 có sự đồng đều hơn giữa các vùng. Tỷ trọng đầu tư vào Đồng bằng Bắc Bộ và Đông Nam Bộ có xu hướng giảm nhẹ, lần lượt giảm 1% và 0,9%. Trong khi đó, tỷ trọng của các vùng khác có xu hướng tăng nhẹ. (Bảng 2). Mặc dù vậy, xét từ góc độ đầu tư của doanh nghiệp theo các vùng thì chênh lệch đầu tư còn rất lớn. Thực tế cho thấy, đầu tư của doanh nghiệp rất hạn chế tại các vùng khó khăn như vùng Trung du và miền phía Bắc (dưới 5%) và vùng Tây Nguyên với tỷ lệ đầu tư (2-3%) tổng đầu tư của doanh nghiệp.

Bảng 2: Tỷ trọng đầu tư theo vùng 2001-2013 (Đơn vị: %)

Loại vùng	2001-2005	2005-2013	2001-2013
Trung du và miền núi phía Bắc	7,10	7,60	7,40
Đồng bằng Bắc Bộ	27,70	26,40	27,10
Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung	17,40	17,90	17,60
Tây Nguyên	4,00	5,10	4,55
Đông Nam Bộ	30,60	29,50	30,05
Đồng bằng sông Cửu Long	13,20	13,40	13,30

Nguồn: Vụ quản lý vùng, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Đầu tư nước ngoài giai đoạn 2005-2013 thể hiện sự chuyển dịch rõ rệt theo hướng đồng đều hơn giữa các vùng. Tỷ trọng vốn đầu tư FDI tại khu vực Trung du miền núi phía Bắc và Bắc Trung Bộ, Duyên hải miền Trung có xu hướng tăng lên. Ví dụ như năm 2013 tỷ trọng vốn FDI của hai khu vực này lần lượt là 16,97% và 29,58%, trong khi năm 2005, tỷ trọng này lần lượt chỉ là 2,35% và 5,41%, còn vùng Đông Nam Bộ và Đồng bằng Sông Hồng lại có xu hướng giảm xuống (Bảng 3).

Bảng 3: Tỷ trọng thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài theo vùng

	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Đồng bằng Sông Hồng	34,47	30,38	8,34	6,15	19,26	40,55	30,91	31,01
Trung du và miền núi phía Bắc	2,35	2,85	0,34	0,69	3,24	2,87	8,14	16,97
Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung	5,41	17,27	51,49	29,48	36,44	8,98	18,65	29,58
Tây Nguyên	0,51	0,67	0,24	0,43	0,48	0,09	0,55	0,04
Đông Nam Bộ	54,79	39,82	33,61	60,61	31,42	42,59	37,09	19,28
Đồng Bằng sông Cửu Long	2,18	8,16	5,97	0,93	9,16	4,48	3,70	3,13

Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Đầu tư nước ngoài giữa các vùng đã có sự chuyển dịch dường như hợp lý hơn, đặc biệt là sự tăng trưởng mạnh mẽ đầu tư nước ngoài ở vùng Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung. Điều này được lý giải do định hướng chiến lược của Chính phủ về phát triển Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung quy định tại Nghị định 92/2006/NĐ-CP, và nỗ lực của các địa phương tạo môi trường kinh doanh, cũng như pháp lý thuận lợi nhằm tạo niềm tin cho các nhà đầu tư nước ngoài của các địa phương.

Như vậy, xét theo cơ cấu vùng, 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 nhằm thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng, nhưng trên thực tế cơ cấu đầu tư, đặc biệt là đầu tư công, còn nhiều bất cập, chưa được điều chỉnh phù hợp để thúc đẩy sự phát triển vùng theo những định hướng đã vạch ra.

3. Những hạn chế nổi cộm trong cơ cấu, chính sách đầu tư

Cơ cấu đầu tư thời gian qua đã có sự giảm đáng kể tỉ trọng đầu tư công, khắc phục một bước tình trạng đầu tư dàn trải. Tỷ trọng đầu tư từ khu vực nhà nước trong tổng đầu tư xã hội đã giảm tương đối nhanh từ mức 51,8% thời kỳ 2001-2005 xuống 38,7% thời kỳ 2005-2010, và 37,1% thời kỳ 2011-2013. Sự chuyển dịch cơ cấu đầu tư thể hiện sự cố gắng trong việc thu hút các nguồn vốn của các thành phần kinh tế trong nước và ngoài nước, trong điều kiện Việt Nam vừa phải ưu tiên kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, đồng thời phải tìm biện pháp hỗ trợ sản xuất, duy trì tăng trưởng kinh tế.

Chuyển dịch cơ cấu đầu tư cũng thể hiện sự chuyển đổi tư duy, không chạy theo tăng trưởng bằng mọi giá, kiên định, nhất quán với mục tiêu ưu tiên ổn định kinh tế vĩ mô, kiềm chế lạm phát, đồng thời có biện pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, hướng mục tiêu phục vụ chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ số lượng sang chất lượng, từ chiều rộng sang chiều sâu.

Mặc dù vậy, cơ cấu, chính sách và thực tiễn đầu tư còn thể hiện nhiều bất cập, bao gồm:

3.1. Cơ cấu đầu tư hiện tại còn bất hợp lý, tỉ trọng đầu tư nhà nước còn cao trong tổng đầu tư xã hội

Xét về hiệu quả, đầu tư của khu vực nhà nước còn dàn trải, kém hiệu quả. Nhà nước còn đầu tư nhiều vào các ngành, lĩnh vực mà tư nhân có khả năng hoạt động hiệu quả như trong công nghiệp chế biến, chế tạo, dịch vụ ăn uống, lưu trú,... Đầu tư của khu vực nhà nước chiếm tới 40% tổng đầu tư của toàn xã hội, nhưng chỉ tạo ra khoảng 34% GDP cho nền kinh tế, cho thấy hạn chế trong hiệu quả đầu tư của khu vực này. Các giải pháp được đưa ra nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư của khu vực nhà nước chưa kịp thời và còn tồn tại nhiều hạn chế.

Trong nông, lâm nghiệp và thủy sản, đầu tư chủ yếu vẫn tập trung đầu tư vào thủy lợi (chiếm khoảng 70% vốn đầu tư của ngành), mà chưa chú ý nhiều đến đầu tư nhằm nâng cao chất lượng phát triển nông nghiệp như đầu tư phát triển khoa học, công nghệ phục vụ nông nghiệp, đầu tư cho hệ thống giống cây trồng, vật nuôi, chế biến nông sản, mạng lưới cơ sở hạ tầng phát triển nông nghiệp. Chưa quan tâm đúng mức đến công nghiệp hoá nông nghiệp và nông thôn, chưa đầu tư tương xứng để phát triển các ngành nghề tiểu thủ công nghiệp ở nông thôn, phát triển trang trại, làng nghề truyền thống nhằm chuyển đổi cơ cấu sản xuất trong nông nghiệp. Ngành thủy sản có mức tăng trưởng cao, nhưng đầu tư vào lĩnh vực này còn khiêm tốn.

Trong công nghiệp, thực tiễn đầu tư thời gian qua chưa chú trọng phát triển các ngành có lợi thế cạnh tranh cao trong chuỗi giá trị khu vực và toàn cầu. Đầu tư chưa gắn chặt với chuyển giao công nghệ và phát triển công nghệ cao, hạn chế khả năng cạnh tranh của một số lĩnh vực công nghiệp chế biến.

Đầu tư cho cơ sở hạ tầng chủ yếu tập trung vào đầu tư phát triển hệ thống đường bộ, trong đó trọng tâm là hệ thống đường quốc lộ; hệ thống đường giao thông nông thôn, vùng kinh tế khó khăn chưa được đầu tư thoả đáng để phát huy hiệu quả chung; đầu tư phát triển phương tiện vận tải còn ở mức thấp.

Đầu tư cho khoa học công nghệ, giáo dục đào tạo chiếm tỷ trọng thấp, chưa tương xứng với vai trò và tiềm năng trong nền kinh tế. Đầu tư cho khoa học công

nghe mặc dù có cải thiện trong những năm gần đây, nhưng tốc độ tăng trưởng còn chậm, có tỷ trọng không đáng kể trong tổng giá trị đầu tư toàn xã hội (dưới 2%). Đầu tư cho giáo dục, đào tạo thậm chí còn giảm trong giai đoạn 2005-2012 như đã phân tích ở trên. Đầu tư cho giáo dục, dạy nghề, phát triển nguồn nhân lực còn ở mức thấp, chưa thực sự gắn kết với chiến lược phát triển các ngành, vùng kinh tế. Đầu tư cho các công trình liên vùng, liên tỉnh còn kém, bị chia cắt theo địa giới hành chính địa phương.

3.2. Huy động và sử dụng các nguồn vốn đầu tư còn nhiều bất cập, kém hiệu quả

Cơ cấu đầu tư hiện tại thể hiện chậm chuyển biến trong huy động tiềm năng các nguồn vốn cho đầu tư phát triển. Các chính sách đa dạng hóa đầu tư cho cơ sở hạ tầng chưa phát huy được hiệu quả. Phát triển cơ sở hạ tầng hiện nay chủ yếu dựa vào nguồn vốn ngân sách nhà nước. Nhiều bộ, ngành và địa phương vẫn chủ yếu trông chờ, ỷ lại vào nguồn vốn ngân sách nhà nước và nguồn vốn có nguồn gốc ngân sách cho đầu tư trong khi thiếu nỗ lực và quyết tâm trong huy động các nguồn vốn đầu tư của các thành phần kinh tế trong và ngoài nước. Môi trường đầu tư tuy đã có nhiều cải thiện nhưng chưa đủ sức thu hút đa dạng các nguồn vốn tham gia đầu tư, đặc biệt là nguồn vốn tư nhân và vốn FDI, ảnh hưởng nhiều đến quy mô đầu tư, nhất là đầu tư các công trình cơ sở hạ tầng có khả năng thu hồi vốn. Thu hút vốn FDI còn hạn chế. Hầu hết các dự án FDI được cấp giấy phép đều có quy mô không lớn; mức độ cạnh tranh so với các nước trong khu vực chưa cao do chính sách hay thay đổi và khó tiên lượng. Tình trạng cạnh tranh không công bằng, giành giật nhà đầu tư trong thu hút vốn đầu tư nước ngoài còn xảy ra ở các địa phương.

3.3. Công tác quy hoạch và quản lý quy hoạch còn nhiều yếu kém, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển

Nhiều dự án quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội thiếu tầm nhìn dài hạn, thiếu luận cứ vững chắc, thông tin dự báo sơ sài, hình thức, nhất là dự báo tác động của các yếu tố bên ngoài như thị trường thế giới, tiến bộ khoa học công nghệ, sự cạnh tranh của các quốc gia và doanh nghiệp. Công tác quản lý quy hoạch còn nhiều yếu kém, biểu hiện rõ nhất là phân công, phân cấp không rõ ràng, thiếu một khung pháp lý đầy đủ cho việc lập, phê duyệt, quản lý quy hoạch, thiếu sự chỉ đạo và hướng dẫn thống nhất về các vấn đề liên quan đến công tác quy hoạch trong phạm vi cả nước; thiếu kiểm tra, giám sát thực hiện quy hoạch. Nhận thức và quan tâm về công tác quy hoạch còn hạn chế, ngay cả đối với một số cơ quan chức năng và cá nhân chịu trách nhiệm. Quy trình kế hoạch hoá nền kinh tế quốc dân chưa được

thể chế hoá; phương pháp lập quy hoạch chưa thống nhất; thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan liên quan trong quá trình lập các quy hoạch ngành, từ đó dẫn đến tình trạng chồng chéo và không ăn khớp giữa quy hoạch ngành, quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh.

Nhận thức về quy hoạch trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế còn nhiều điểm chưa thống nhất; việc phân định nội dung cũng như phạm vi giữa quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội các vùng lãnh thổ, quy hoạch ngành và quy hoạch xây dựng còn nhiều điểm chưa rõ.

Các quy hoạch ngành, tuy đã xác định rõ hơn những ngành thuộc loại quy hoạch "mềm" và quy hoạch "cứng", nhưng ngay đối với các ngành sản phẩm chủ lực cần được lập quy hoạch cũng chưa được xác định ở cấp nhà nước.

Quy hoạch ngành và quy hoạch vùng, quy hoạch của từng tỉnh ít gắn kết với nhau. Quy hoạch phát triển ngành chưa thể hiện cụ thể trên các địa bàn lãnh thổ của các tỉnh, thành phố. Mặt khác trong khi có một số quy hoạch ngành đã thể hiện trên lãnh thổ nhưng quy hoạch tỉnh, thành phố chưa căn cứ vào quy hoạch ngành bố trí trên lãnh thổ của mình. Trong quá trình thực hiện quy hoạch, một số ngành, một số địa phương còn tùy tiện thay đổi mục tiêu của quy hoạch sau khi đã được Thủ tướng Chính phủ hoặc cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Nhiều quy hoạch sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt đã không kịp thời triển khai các quy hoạch cụ thể, quy hoạch chi tiết để tiến hành đầu tư, dẫn tới có tình trạng quy hoạch "treo". Việc thẩm định, kiểm tra, giám sát quy hoạch còn yếu, có trường hợp quy hoạch có chất lượng thấp vẫn được thông qua.

3.4. Bố trí đầu tư còn dàn trải, phân tán

Nhìn chung, bố trí vốn đầu tư còn rất dàn trải, phân tán thể hiện ở tất cả các nguồn vốn, đặc biệt là nguồn vốn đầu tư thuộc ngân sách nhà nước. Những năm gần đây đã có tiến bộ bước đầu (tập trung hơn cho các dự án thuộc nhóm A); tuy nhiên nhiều Bộ, ngành và nhiều địa phương vẫn còn tình trạng bố trí vốn chưa tập trung, chủ yếu là đối với các công trình, dự án nhóm B và C. Nguyên nhân là do nhu cầu đầu tư còn có khoảng cách rất lớn so với khả năng cân đối của ngân sách nhà nước, khi bố trí cụ thể bị căng kéo bởi quá nhiều mục tiêu. Tuy nhiên, khi xem xét để quyết định dự án đầu tư mới chưa nghiêm chỉnh chấp hành đúng các quy định trong việc xét duyệt một dự án đầu tư. Nhiều dự án chưa được xem xét kỹ, hiệu quả, tính khả thi thấp. Trên thực tế, số lượng dự án các Bộ, ngành và địa phương phê duyệt đã không phù hợp với khả năng cân đối của ngân sách hàng năm của Nhà nước. Ngoài ra, trong việc bố trí, phân bổ vốn đầu tư cho các dự án, không

loại trừ có trường hợp do nể nang, do quan niệm vốn ngân sách là phải chia đều giữa các huyện, xã, dẫn đến tình trạng đầu tư phân tán, dàn trải còn tiếp diễn.

Về phía cơ quan quản lý còn thể hiện sự buông lỏng trong công tác quản lý đầu tư và xây dựng. Việc phân cấp quản lý trong đầu tư và xây dựng cho các Bộ, ngành và địa phương đã thực hiện tương đối mạnh. Tuy nhiên, cơ chế quản lý đầu tư và xây dựng hiện tại thiếu các chế tài, những quy định cụ thể (kể cả biện pháp hành chính) nhằm kiểm soát và hạn chế được việc phê duyệt dự án đầu tư tràn lan, kém hiệu quả. Công tác giám sát, đánh giá đầu tư chưa đáp ứng được các yêu cầu theo quy định, một mặt do đội ngũ cán bộ chưa được chuẩn bị chu đáo, cán bộ nghiệp vụ còn thiếu kinh nghiệm, năng lực còn hạn chế, chưa có hệ thống thông tin phục vụ hoạt động giám sát. Mặt khác, cán bộ ở một số Bộ, ngành và địa phương cũng chưa nhận thức đầy đủ được vị trí, vai trò của công tác giám sát, đánh giá đầu tư trong quản lý đầu tư nói chung.

3.5. Lãng phí, thất thoát trong đầu tư còn lớn

Lãng phí, thất thoát trong đầu tư và xây dựng vẫn còn là vấn đề nổi cộm hiện nay. Còn có những biểu hiện tiêu cực trong quản lý đầu tư và thi công công trình. Chất lượng ở một số công trình còn thấp, gây lãng phí và kém hiệu quả trong đầu tư.

Nguyên nhân của tình trạng lãng phí thất thoát trong đầu tư có nhiều, thể hiện ở tất cả các khâu trong quá trình đầu tư; hệ thống chính sách, pháp luật về quản lý đầu tư và xây dựng, quản lý đất đai chưa đồng bộ; chưa xác định rõ vai trò đại diện chủ sở hữu của Nhà nước; phân công, phân cấp chưa rõ ràng.

Ngay từ khâu tính toán, xác định tổng mức vốn đầu tư cho dự án chưa quan tâm sâu sát tới việc tiết kiệm vốn đầu tư; nhiều dự án thiết kế phô trương hình thức, không phù hợp với thực tế sử dụng. Sử dụng đơn giá, định mức không theo quy định làm tăng khối lượng vốn đầu tư, tăng dự toán công trình.

Còn những biểu hiện tiêu cực trong quản lý và thi công công trình, nhiều dự án không làm đúng thiết kế, chủ đầu tư và bên thi công móc nối, thoả thuận khai tăng số lượng, điều chỉnh dự toán rút tiền và vật tư của công trình.

Nhiều dự án đầu tư không theo quy hoạch, điều tra khảo sát thị trường không kỹ, chưa quan tâm sâu sát đến đầu ra của sản phẩm, dự án hoàn thành nhưng không phát huy được hiệu quả. Ngoài ra, trình độ năng lực quản lý, điều hành của các chủ đầu tư, của ban quản lý dự án, các tổ chức tư vấn còn yếu kém cũng là nguyên nhân gây lãng phí, thất thoát vốn đầu tư.

Chất lượng của các tổ chức tư vấn đầu tư còn thấp; khi xây dựng dự án và thiết kế kỹ thuật lập tổng dự toán chưa dựa vào các quy chuẩn, đơn giá, định mức...

gây nên lãng phí lớn. Năng lực của các chủ đầu tư không phù hợp với yêu cầu của công tác quản lý; không kiểm tra, giám sát được các tổ chức tư vấn, các nhà thầu. Công tác giám sát thi công còn mang tính hình thức.

4. Một số đề xuất giải pháp chính sách

Trên cơ sở phân tích thực trạng cơ cấu, chính sách đầu tư, đặc biệt là những vấn đề nổi cộm làm giảm hiệu quả đầu tư, giảm năng lực cạnh tranh quốc gia, bốn nhóm giải pháp được đề xuất hướng vào việc điều chỉnh cơ cấu đầu tư, tăng cường hiệu quả quản lý, phân bổ nguồn lực, bao gồm:

4.1. Nhóm giải pháp về điều chỉnh cơ cấu đầu tư

- Điều chỉnh cơ cấu đầu tư theo hướng giảm dần tỷ trọng đầu tư sử dụng ngân sách nhà nước, tăng tỷ trọng đầu tư từ khu vực tư nhân và đầu tư FDI trong tổng đầu tư xã hội. Tiếp tục cải thiện môi trường đầu tư cải cách thủ tục hành chính, chống tham nhũng để huy động các nguồn vốn từ khu vực ngoài nhà nước, bao gồm cả nguồn vốn đầu tư của nước ngoài nhằm giảm bớt gánh nặng đầu tư từ các nguồn vốn nhà nước, nhất là cho cơ sở hạ tầng.

- Thay đổi thể chế đầu tư công theo hướng đảm bảo tính thống nhất của chiến lược phát triển quốc gia. Thay đổi cơ chế phân quyền quyết định đầu tư phát triển một cách phân tán hiện nay theo hướng Trung ương quyết định những công trình tổng hợp quốc gia và mang tính liên vùng; địa phương quyết định đầu tư những công trình mang tính địa phương.

- Đẩy mạnh thực hiện các giải pháp tái cấu trúc đầu tư công, đảm bảo khắc phục tình trạng đầu tư thiếu đồng bộ, dàn trải, phân tán, đảm bảo nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đồng thời hỗ trợ, thúc đẩy việc thu hút các nguồn vốn khác. Tăng cường cơ chế thẩm định độc lập đối với các dự án đầu tư công quy mô lớn theo hướng nghiên cứu và thực hiện thí điểm cơ chế thẩm định độc lập về chủ trương đầu tư đối với các dự án đầu tư quy mô lớn và quan trọng và sử dụng như một đầu vào tham khảo quan trọng để các cấp có thẩm quyền xem xét quyết định chủ trương đầu tư dự án.

- Tăng cường kỷ cương phân cấp đầu tư công. Thực hiện cơ chế mỗi chủ thể chỉ quyết định đầu tư trên cơ sở cân đối và bố trí được nguồn vốn. Áp dụng các chế tài buộc người có thẩm quyền, quyết định các dự án đầu tư phải cân nhắc thận trọng khi quyết định đầu tư nhằm nâng cao hiệu quả dự án đầu tư, tránh sai sót, rủi ro ngay từ chủ trương đầu tư. Quy định rõ trách nhiệm cá nhân, đơn vị liên quan đến chất lượng công trình (bao gồm chủ đầu tư, tổ chức tư vấn, đơn vị khảo sát,

thiết kế và đơn vị thi công trong từng khâu công việc từ khảo sát, thiết kế, thi công, thực hiện các quy chế đấu thầu đến kiểm tra, giám sát công tác thi công công trình). Tăng cường việc phân cấp trong công tác theo dõi, đánh giá, kiểm tra, giám sát trong quản lý đầu tư xây dựng cơ bản để kịp thời xử lý các sai phạm phát sinh, nâng cao hiệu quả quản lý nguồn vốn đầu tư.

- Thúc đẩy mạnh mẽ đầu tư theo phương thức hợp tác công – tư (PPP). Theo đó, cần có cơ chế hợp lý để bố trí một phần nguồn vốn NSNN tham gia các dự án hạ tầng theo mô hình PPP để tạo 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 hợp tác công – tư (PPP) có quy mô lớn.

- Thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu đầu tư sang các ngành có lợi thế và năng lực cạnh tranh cao theo hướng: (1) Đổi mới hệ thống hỗ trợ và ưu đãi đầu tư theo hướng ưu đãi có trọng tâm, trọng điểm, ưu đãi có mục tiêu, điều kiện, có thời hạn, có giám sát và đánh giá, để huy động và định hướng phân bổ đầu tư vào: (i) các ngành có lợi thế cạnh tranh, có sức lan tỏa, có độ nhạy cảm cao và đóng góp lớn vào tăng trưởng kinh tế; (ii) tạo động lực thúc đẩy các doanh nghiệp FDI chuyển giao công nghệ, cũng như có chính sách ưu đãi, hỗ trợ doanh nghiệp nhận chuyển giao công nghệ; (iii) khuyến khích các nhà đầu tư sử dụng các quy trình và công nghệ sản xuất tiết kiệm năng lượng, tài nguyên; (2) Xây dựng tiêu chí chọn lọc đầu tư nước ngoài hiệu quả theo hướng sử dụng tiết kiệm tài nguyên, đất đai, sử dụng công nghệ cao, tập trung vào các ngành, sản phẩm công nghệ cao, giá trị gia tăng cao, thúc đẩy chuyển giao công nghệ dưới các hình thức thích hợp; và (3) Thực hiện các biện pháp hỗ trợ xuất khẩu, cung cấp các dịch vụ hỗ trợ xuất khẩu như: nghiên cứu, điều tra và dự báo thị trường, nghiên cứu các rào cản kỹ thuật tại thị trường nước ngoài, phát huy vai trò của các cơ quan xúc tiến thương mại nước ngoài trong việc hỗ trợ cho các nhà xuất khẩu, đầu tư của Việt Nam,...

4.2. Nhóm giải pháp về nâng cao chất lượng quy hoạch, tăng cường kỷ luật thực thi quy hoạch, đảm bảo gắn kết chiến lược với quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội

- 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. Xác định rõ ràng các mục tiêu và ưu tiên chiến lược trong đầu tư, đặc biệt là đầu tư công, để từ đó có cơ sở loại bỏ những đề xuất đầu tư không thích hợp ngay từ đầu. Những đề

xuất đầu tư không có cơ sở rõ ràng và thuyết phục về nguồn lực sẽ không được đưa vào trong quy hoạch.

- Tăng cường kỷ cương thực thi theo quy hoạch đã được phê duyệt trên tất cả các bình diện: công khai quy hoạch, tuân thủ quy hoạch, chế tài theo quy hoạch, giảm thiểu việc điều chỉnh, bổ sung quy hoạch nếu không có luận chứng thực sự xác đáng.

- Rà soát, tổ chức đầu mối tổng hợp và phối hợp trong thực hiện quy hoạch giữa các cấp, các ngành và vùng lãnh thổ, tránh chồng chéo, phân tán.

- Nâng cao chất lượng các dự án quy hoạch (cả quy hoạch tổng thể và quy hoạch chi tiết) gắn với tăng cường hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước đối với công tác quy hoạch. Mọi chiến lược và quy hoạch phát triển đều phải xuất phát trước hết từ tổng thể, các ưu tiên phát triển chung của cả nước đến các vùng kinh tế, địa phương và cơ sở.

4.3. Nhóm giải pháp về tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát, minh bạch thông tin, đánh giá và kiểm toán các dự án đầu tư sử dụng vốn Nhà nước

- Nâng cao hiệu lực và hiệu quả công tác giám sát các dự án đầu tư nhà nước thông qua việc tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội, công tác kiểm toán các dự án đầu tư công cũng như cơ chế giám sát của người dân và các tổ chức xã hội đối với hoạt động đầu tư công. Quốc hội cần giám sát toàn bộ quá trình thực hiện đầu tư, từ việc lập và giao kế hoạch đầu tư công, phê duyệt chương trình, dự án đầu tư công và tổ chức thực hiện các chương trình, dự án, nhất là các dự án quốc gia ưu tiên đầu tư.

- Công khai danh mục cụ thể dự án đầu tư nhà nước, bao gồm tên dự án, địa điểm thực hiện dự án, cơ quan chủ đầu tư, mục tiêu và quy mô, kế hoạch phân bổ vốn và tiến độ thực hiện dự án. Đối với các dự án quan trọng, thực hiện tham vấn và lấy ý kiến phản biện công khai từ người dân, các chuyên gia, các bên có liên quan khác trong suốt quá trình chuẩn bị đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư công.

- Giám sát chặt chẽ các nhà thầu các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực xây dựng. Ban hành quy định trách nhiệm và chế tài xử lý vi phạm cụ thể cho các chủ đầu tư, các ban quản lý dự án, các nhà thầu về công tác lập, thẩm định, phê duyệt dự án, dự toán, thiết kế bản vẽ thi công, tổ chức đấu thầu và thi công.

- Kiên quyết chống tham nhũng và thực hiện thường xuyên hơn trách nhiệm giải trình trong đầu tư công. Kiểm toán Nhà nước và các cơ quan thanh tra, kiểm tra tài chính cần tăng cường công tác chuyên môn nghiệp vụ để thẩm định, đối chiếu, so sánh, phát hiện và ngăn chặn kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật; Làm

rõ trách nhiệm và hình thức xử phạt đối với từng tổ chức, cá nhân và thực hiện chế độ trách nhiệm đối với thủ trưởng đơn vị trong quản lý đầu tư công.

- Cần quy định đánh giá và kiểm toán dự án sau khi hoàn thành là một khâu quan trọng, không thể tách rời của quy trình quản lý đầu tư công. Hợp nhất khung pháp lý cho hoạt động kiểm toán đối với mọi dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước. Nghiên cứu cơ chế đánh giá độc lập đối với những dự án lớn.

4.4. Nhóm giải pháp về tăng cường hoàn thiện khung pháp lý về quản lý đầu tư

- Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về đầu tư, trình Quốc hội thông qua Luật ngân sách Nhà nước (sửa đổi), Luật Quy hoạch, v. định hướng dài hạn hơn và có tính pháp lý cao hơn.

- Trình Chính phủ ban hành các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư công, đặc biệt là Nghị định về kế hoạch đầu tư trung hạn. Xây dựng và ban hành văn bản pháp luật chế định đầy đủ toàn bộ quá trình đầu tư công từ chủ trương đầu tư, thẩm định nguồn vốn đối với các chương trình, dự án sử dụng vốn đầu tư công, lập, thẩm định, phê duyệt kế hoạch đầu tư, triển khai thực hiện kế hoạch, theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch đầu tư công.

- Tiếp tục hoàn thiện hành lang pháp lý các quy định về hợp tác công – tư (PPP), chú trọng xây dựng các quy định cụ thể phân chia lợi ích cũng như rủi ro giữa Nhà nước và nhà đầu tư để tạo điều kiện huy động nguồn vốn tư nhân tham gia vào tái cơ cấu nền kinh tế; thể chế hóa trong Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư (sửa đổi) cơ chế để có nguồn đối ứng các dự án hợp tác công – tư (PPP).

- Đề nghị Chính phủ ban hành Nghị định thống nhất phạm vi điều chỉnh chung cho các loại quy hoạch phát triển, quy hoạch xây dựng trên phạm vi cả nước nhằm khắc phục những vướng mắc, bất cập trong xây dựng, quản lý quy hoạch hiện nay, đặc biệt cần quy định hệ thống chế tài nghiêm khắc kèm theo cơ chế thực thi hiệu quả, tạo hành lang pháp lý thúc đẩy tăng cường kỉ luật quản lý đầu tư, đặc biệt là đầu tư công, đảm bảo duy trì cơ cấu hợp lý giữa tích lũy và đầu tư, giữa thu và chi trong nền kinh tế.

Tóm lại, mô hình tăng trưởng của Việt Nam sau hơn hai thập kỷ đổi mới đã trở nên lỗi thời, không còn phù hợp trong điều kiện các lợi thế so sánh về nguồn tài nguyên, lao động giá rẻ ngày càng giảm và Việt Nam đang hội nhập ngày càng sâu rộng vào kinh tế thế giới. Chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ tăng trưởng theo chiều rộng sang phát triển chiều sâu dựa vào tăng năng suất lao động và tăng năng

lực cạnh tranh quốc gia trở thành một vấn đề cấp bách. Trong bối cảnh đó, điều chỉnh cơ cấu và chính sách đầu tư để tăng cường hiệu quả đầu tư, đặc biệt là đầu tư công có một vai trò cực kỳ quan trọng thúc đẩy chuyển đổi mô hình tăng trưởng, góp phần tăng năng suất của nền kinh tế, đồng thời tạo động lực khuyến khích phát triển khu vực dân doanh trở thành động lực tăng trưởng bền vững. Chuyển dịch cơ cấu đầu tư hời gian qua đã có những đóng góp nhất định vào chuyển dịch cơ cấu kinh tế tại Việt Nam. Tuy nhiên, bên cạnh các thành tựu đạt được, còn không ít hạn chế cần được khắc phục. Trong số các cách tiếp cận giải pháp hướng vào điều chỉnh cơ cấu đầu tư, tăng cường hiệu quả quản lý, phân bổ nguồn lực, bốn nhóm giải pháp chính sách được đề xuất, tập trung vào: (i) Điều chỉnh cơ cấu đầu tư, đặc biệt là đối với đầu tư công; (ii) Nâng cao chất lượng quy hoạch, tăng cường kỷ luật thực thi quy hoạch, đảm bảo gắn kết chiến lược với quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội; (iii) Tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát, minh bạch thông tin, đánh giá và kiểm toán các dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước; và (iv) Tăng cường hoàn thiện khung pháp lý về quản lý đầu tư công. Thực hiện đồng bộ bốn nhóm giải pháp này sẽ góp phần quan trọng nâng cao chất lượng và hiệu quả đầu tư, thúc đẩy chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng hiệu quả và bền vững.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Tuấn Anh (2011), Tình hình đầu tư công trong 10 năm qua và giải pháp những năm tới;
2. Đề án “Nghiên cứu điều chỉnh bổ sung chính sách quản lý đầu tư nhằm tăng cường thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong các dự án đầu tư sử dụng nguồn vốn nhà nước”, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tháng 6, 2014;
3. Vũ Đình Ánh (2011), Cơ cấu nguồn vốn tối ưu cho tăng trưởng kinh tế bền vững. Những giải pháp cần thực hiện và đóng góp ý kiến cho Dự thảo kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 2011-2015;
4. Phó Thị Kim Chi (2013), “Phân tích hiệu quả đầu tư nhóm ngành kinh tế cấp 1”, Trung tâm dự báo kinh tế xã hội quốc gia;
5. Trần Kim Chung (2013), ‘Tái cơ cấu đầu tư công: kết quả, tồn tại và giải pháp đặt ra’;
6. Nguyễn Đình Cung (2010), Định hướng và giải pháp nhằm tái cơ cấu nền kinh tế nước ta trong giai đoạn tới năm 2010 và các năm tiếp theo. Đề tài khoa học cấp Bộ năm 2009. Hà Nội;
7. Nguyễn Đình Cung (2013), “Tái cơ cấu kinh tế: một năm nhìn lại”, Kỷ yếu Diễn đàn Kinh tế Mùa xuân 2013;
8. Nguyễn Đình Cung (2013), Tái cơ cấu kinh tế: một vài quan sát về kết quả và vấn đề;
9. Nguyễn Ngọc Sơn (2013), “Tái cơ cấu đầu tư công: Thực trạng và một số khuyến nghị”, Tạp chí Tài chính số 12 – 2013;
10. Nguyễn Thị Hải Hà (2013), “Tái cơ cấu đầu tư công: Thực trạng và giải pháp”, Tạp chí Tài chính số 1 – 2013;
11. Nguyễn Xuân Thành (2013), “Tái cơ cấu đầu tư công 2011-2012: Những đánh giá ban đầu”, Kỷ yếu Diễn đàn Kinh tế Mùa xuân 2013;
12. Phạm Huy Hùng (2013), “Tái cơ cấu nền kinh tế - nhìn lại năm 2012 và giải pháp cho năm 2013”, Kỷ yếu Diễn đàn Kinh tế Mùa xuân 2013;
13. Tô Trung Thành (2011), Đầu tư công lấn át đầu tư tư nhân? Góc nhìn từ mô hình thực nghiệm VECM;
14. Trần Du Lịch (2014), “Tái cơ cấu đầu tư công: vấn đề và giải pháp”, Kỷ yếu Diễn đàn Kinh tế Mùa thu 2014;

15. Đinh Tuấn Minh (2014), “Đánh giá các chương trình tái cơ cấu nền kinh tế Việt Nam giai đoạn 2011-2013 và các khuyến nghị chính sách”, Kỷ yếu Diễn đàn Kinh tế Mùa thu 2014;

16. Trương Đình Tuyển (2013), “Bình luận về tiến trình tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng – một năm nhìn lại”;

17. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội (2014), Báo cáo về Kết quả giám sát “Việc thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế trong lĩnh vực đầu tư công, doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng theo Nghị quyết số 10/2011/QH13 của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 5 năm 2011-2015”;

18. Đinh Trọng Thắng (2013), Tái cơ cấu đầu tư công dưới góc độ tiếp cận thể chế

19. Vũ Nhữ Thăng (2013), “Những vấn đề về chính sách tài khóa và đầu tư công”, Kỷ yếu Diễn đàn Kinh tế Mùa thu 2013;

20. Vũ Sỹ Cường, Phạm Thế Anh, Nguyễn Trí Dũng, Lê Duy Bình và Tô Trung Thành (2014), “Cơ chế phân bổ vốn đầu tư nhà nước: thực trạng và giải pháp thể chế”, Kỷ yếu Diễn đàn Kinh tế Mùa thu 2014.