

TÁI CƠ CẤU ĐẦU TƯ CÔNG

NHÌN TRONG MỐI TƯƠNG QUAN HỆ THỐNG VỚI SỰ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG CỦA NỀN TÀI CHÍNH QUỐC GIA

TS. TRẦN DU LỊCH
Ủy viên Ủy ban Kinh tế Quốc hội

Tái cơ cấu đầu tư công trong bối cảnh đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế, là một trong những vấn đề kinh tế đang đặt ra cho nhiệm vụ kinh tế trong kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế-xã hội 2011-2015. Trong bài viết này, tác giả trình bày 3 vấn đề, nhìn từ góc độ mối tương quan hệ thống giữa đầu tư công với các chính sách khác trong tổng thể nền tài chính quốc gia. Đó là mối tương quan giữa: (1) Bội chi ngân sách nhà nước và nợ công; (2) Đầu tư công và sự vận động của thị trường tài chính; và (3) Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước (DNNN) theo hướng sử dụng như công cụ để bổ khuyết những “khuyết tật” của thị trường. Sau cùng tác giả đưa ra những gợi ý để tái cơ cấu đầu tư công một cách hiệu quả và thành công trong thời gian sắp tới.

1. Bội chi ngân sách nhà nước và nợ công

• Thực hiện chính sách tài chính công tích cực, nhưng phải có điều kiện.

Theo quan điểm của tôi, trong nhiều năm nữa, nước ta còn phải thực hiện chính sách chủ động bội chi ngân sách bằng con đường vay nợ để đầu tư phát triển hạ tầng kỹ thuật và xã hội, thúc đẩy nhanh quá trình công nghiệp hóa đất nước. Đó là chính sách tài chính công tích cực trong điều kiện tích lũy của nền kinh tế còn thấp, tiết kiệm nội địa chưa đáp ứng nhu cầu đầu tư phát triển bền vững. Khi vận dụng chính sách này, phải kèm theo các điều kiện rất nghiêm ngặt như:

- Phải có chiến lược nợ chính phủ và nợ quốc gia rõ ràng;

- Những điều kiện bảo đảm hiệu quả trong đầu tư;

- Khả năng trả nợ hàng năm cả về đồng VND lẫn ngoại tệ;

- Tuân thủ nguyên tắc “phí tổn cơ hội” và tính đồng bộ trong đầu tư;

- Chi tiêu nhà nước thật sự tiết kiệm;

- Cơ chế phân bổ vốn đầu tư minh bạch;

- Cơ chế giám sát dòng vốn đầu tư chặt chẽ...

Thực tế trong các năm qua, bội chi ngân sách nhà nước chưa thật sự tuân thủ các điều kiện nêu trên và nhiều điều kiện khác nữa, nên chính sách “tài chính công tích cực” đã trở thành nhân tố có nguy cơ gây bất ổn cho nền tài chính quốc gia. Nếu vẫn tiếp tục đầu tư như vậy thì hệ quả không chỉ tăng rủi ro cho hệ thống tài chính, mà còn góp phần gây bất ổn vĩ mô (lạm phát, nhập siêu).

Trong nhiều năm qua, đặc biệt là trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa 12, đã liên tục tăng mức bội chi

và phát hành trái phiếu chính phủ (nhưng không tính vào bội chi) để phân bổ đầu tư cho các ngành và địa phương vào các lĩnh vực mà Quốc hội cho phép. Tuy nhiên, chưa có sự đánh giá mang tính định lượng nào về hiệu quả của các dự án và công trình đã sử dụng nguồn vốn này. Khi phân bổ nguồn vốn đầu tư, Bộ Kế hoạch & Đầu tư có đưa ra tiêu chí để phân bổ nhưng chưa thấy có sự đánh giá về kết quả thực hiện một cách cụ thể. Tình trạng các ngành và địa phương đưa ra quá nhiều dự án, trong khi đó nguồn vốn rất hạn chế, nên nơi nào, ngành nào "chạy" thủ tục sớm thì được chấp thuận và giải ngân sớm, nơi nào chậm thì để lại. Cách làm này dẫn đến hệ quả là phá vỡ tính ưu tiên và tính đồng bộ của đầu tư, tình trạng "vốn nằm" khắp nơi; ngân sách phải trả lãi nhưng dự án thì phơi sương phơi gió. Với cách phân bổ vốn đầu tư như hiện nay, tôi có cảm tưởng là chúng ta lâm vào tình trạng "phóng lao phải theo lao", vì nếu dừng lại chương trình hay dự án nào, thì tiền đã bỏ ra trở thành "của đổ".

Đất nước ta còn nhiều khó khăn, ở lĩnh vực nào, địa bàn nào cũng cần phải đầu tư. Dĩ nhiên, có địa bàn và lĩnh vực cần ưu tiên nhưng phải kèm theo các điều kiện nhất định. Nếu nhìn ở góc độ toàn cục thì ở địa bàn khó khăn, việc đầu tư là vì mục tiêu chính trị, xã hội; còn ở những địa bàn có lợi thế như Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam thì cũng phải đầu tư để nuôi nguồn thu chung cho đất nước, chứ không chỉ vì nơi đó. Ví dụ: ưu tiên cho nông thôn, miền núi, biên giới thì nên thực hiện theo chương trình quốc gia, có sự hỗ trợ của Trung ương trong quá trình thực hiện, kể cả giai đoạn thiết lập dự án, triển khai thực hiện, đánh giá kết quả, chứ không nên khoán trắng cho địa phương theo cách phân cấp như hiện nay; đầu tư cho dạy nghề phải tính đến "phần mềm", tức là sự đồng bộ của việc chuẩn bị đội ngũ giáo viên, đối tượng tuyển sinh, sử dụng sau đào tạo, chứ không chỉ việc xây dựng trường lớp; ngành y tế cũng vậy... Do đó, không thể phân bổ đầu tư với một cách nhìn khá đơn giản là ngành hay địa bàn, mà phải cụ thể đến từng dự án; thời điểm đầu tư, cách thực hiện... để cân đối nguồn vốn với phương châm: làm dự án nào phải dứt điểm đưa vào sử

dụng, phải bảo đảm tính đồng bộ và tính lan tỏa của từng dự án. Cần phải có cơ chế trách nhiệm về đầu tư kém hiệu quả.

● **Vay nợ chính phủ đến ngưỡng nào là an toàn?**

Trong cơ cấu nợ công (theo khái niệm nợ công đã được định nghĩa trong Luật quản lý nợ công) của nước ta hiện nay, chủ yếu là nợ dài hạn, do vậy nên chưa có áp lực lớn về khả năng trả nợ. Ví dụ năm 2011 bố trí 85 ngàn tỷ để trả nợ so với 590 ngàn tỷ thu ngân sách (tỷ lệ gần 15%), thì vẫn an toàn. Tuy nhiên, nếu phần thu còn lại sau khi trả nợ và chi thường xuyên ngày càng giảm và tiếp cận đến 0 thì việc vay nợ đã đến ngưỡng mất an toàn. Đối với một nền tài chính công, việc bội chi ngân sách nhà nước liên tục bắt nguồn từ đầu tư công (trong thời gian 10 năm) nhưng không tạo ra được hiệu quả của một nền kinh tế có khả năng tạo ra giá trị cao hơn (tính tương đối), thể hiện sự thặng dư cho "tái sản xuất mở rộng" (cần cứ mức chênh lệch giữa nguồn thu và chi thường xuyên + trả nợ đến hạn), thì nguy cơ mất an toàn thực sự xảy ra. Cụ thể: nếu năm 2001, Nhà nước vay nợ dưới nhiều hình thức để thực hiện đầu tư và do vậy bắt đầu xuất hiện bội chi. Ở thời điểm này chưa có thặng dư giữa nguồn thu và chi thường xuyên thì vào thời điểm năm 2010, phải có thặng dư ngân sách cho đầu tư, sau khi nguồn thu đã bù đắp chi thường xuyên và trả nợ đến hạn. Với cách tính như vậy, cần phân tích và đánh giá tình hình vay nợ trong 10 năm qua và xây dựng chiến lược tài chính công trong 10 năm tới, khi đó mới có cơ sở đánh giá về tính an toàn. Do đó, nếu không có dự báo xa ở tầm quốc gia cũng như ở DNNN thì nguy cơ mất an toàn xuất hiện, và có thể dẫn đến không thể chống đỡ kịp. Tình trạng này được gọi là "vỡ nợ".

2. Mối quan hệ giữa đầu tư công và sự vận động của thị trường tài chính

Trong giai đoạn 2001-2005, nền kinh tế VN phục hồi sau tác động của cuộc khủng hoảng tài chính khu vực, tốc độ tăng GDP bình quân 7,5%/năm. Ở giai đoạn này, tổng dư nợ tín dụng của hệ thống ngân hàng thương mại (NHTM) tăng trung bình 23%-24%/năm; bội chi ngân sách dưới 5%

PHÁT TRIỂN & TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ VN NĂM 2011

GDP; tổng đầu tư xã hội/GDP khoảng 38%.

Tình hình diễn ra tương đối bình thường trong năm 2006 (GDP tăng 8,3%; dư nợ tín dụng tăng 24%; bội chi ngân sách 5% GDP...). Từ năm 2007, hiện tượng bất thường đã xảy ra:

- Dư nợ tín dụng của hệ thống NHTM tăng đột biến so với tốc độ tăng GDP (năm 2007: GDP tăng 8,6%; dư nợ tín dụng tăng 53,4%; năm 2008: GDP tăng 6,4%, dư nợ tín dụng tăng 27,6%; năm 2009: GDP tăng 5,3 %, dư nợ tín dụng tăng 37,3%).

- Bội chi ngân sách gần 7%GDP.

- Tổng đầu tư xã hội đạt mức 42% GDP.

Tại sao có hiện tượng trên? Bình thường hay bất thường? Nguyên nhân từ đâu? Qua quan sát thực tiễn tình hình, tôi có 3 nhận xét về nguyên nhân sau đây:

- + **Thứ nhất**, bong bóng của thị trường chứng khoán (TTCK) và thị trường bất động sản (TTBDS) từ cuối năm 2006 đến cuối năm 2007 đã tạo đột biến thị trường tín dụng và nó đã hình thành lượng tài sản ảo so với nền kinh tế thực (sự chênh lệch giữa tài sản tài chính với tài sản thực) mà lạm phát trong 2 năm 2007-2008 đã san bằng khoảng chênh lệch đó bằng một mặt bằng giá mới.

Sự tăng tín dụng các năm đó không tạo ra sự tăng tài sản thực đáng kể của nền kinh tế mà chỉ biểu hiện ở GDP danh nghĩa. Mặt khác, tăng nhập siêu đột biến trong 3 năm qua cũng làm tăng tổng cung tiền (quan hệ hàng - tiền), nhưng do nền kinh tế gia công, tỷ trọng giá trị gia tăng trong cơ cấu giá trị hàng hóa thấp nên dù tăng khối lượng tiền tệ nhưng không làm tăng GDP (ước khoảng 70%-80% giá trị nhập siêu vật tư, nguyên liệu, máy móc thiết bị chỉ chuyển hóa vào giá trị xuất khẩu, chứ không làm tăng trực tiếp GDP).

- + **Thứ hai**, trong 3 năm qua 2008-2010, TTCK chủ yếu hoạt động ở thị trường thứ cấp, mọi nguồn vốn hoạt động của hầu hết các doanh nghiệp đều dựa vào hệ thống NHTM. Chính trong giai đoạn này là thời kỳ mất cân đối cung - cầu “dịch vụ tín dụng ngân hàng” nên cũng là giai đoạn tạo ra “mảnh đất màu mỡ” cho các NHTM cổ phần nhỏ ra đời hoạt động, đua tranh làm bùng nổ tín dụng

và nghiêm trọng hơn là gây rối thị trường tín dụng; làm cho chính sách tiền tệ mất phương hướng, phải liên tục đối phó ngắn hạn, nguy cơ bất ổn tăng cao. Trong bối cảnh đó, cộng thêm tác động của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu dẫn đến sự mất niềm tin của nhà đầu tư nên cả chứng khoán vốn lẫn chứng khoán nợ trên TTCK đều bế tắc. NHTM “một mình một chợ”. Lợi nhuận của NHTM tăng nhưng rủi ro của cả hệ thống và yếu tố bất ổn kinh tế vĩ mô không giảm mà chỉ chuyển hóa hình thức mà thôi.

- + **Thứ ba**, tình trạng bội chi ngân sách triển miên ngày càng lớn như “chiếc thùng không đáy”; đầu tư công thiếu đồng bộ và không tuân thủ nguyên tắc chi phí cơ hội đã góp phần tăng nhanh hệ số ICOR. Trong 2 năm 2009-2010, để thúc đẩy tăng GDP, khu vực đầu tư công bao gồm đầu tư của ngân sách nhà nước và DNNN tăng nhanh, thu hút một khối lượng tín dụng khá lớn; trong đó một phần bội chi ngân sách dựa vào tín dụng và phát hành. Ngay cả trái phiếu của Chính phủ cũng dựa chủ yếu vào NHTM, phần huy động trực tiếp từ công chúng chiếm tỷ trọng nhỏ. Nhìn chung, từ mọi thành phần kinh tế lẫn ngân sách nhà nước đều dựa chủ yếu vào hệ thống NHTM. Một khối lượng tiền khá lớn đưa vào khu vực này, nhưng do tiến độ đầu tư kéo dài, thiếu đồng bộ nên không tạo ra khối lượng tài sản tương ứng, kéo chậm vòng quay của đồng tiền.

Ba nguyên nhân trên có thể giải thích hiện tượng tăng tín dụng bất thường trong 3 năm qua và sự mất cân đối nghiêm trọng cơ cấu của thị trường tài chính. Dĩ nhiên, nguyên nhân sâu xa bắt nguồn từ cấu trúc của nền kinh tế và chính sách tài chính - tiền tệ, đặc biệt là chính sách tài khoá có ảnh hưởng rất mạnh đến cấu trúc này, song chúng ta vẫn chưa đánh giá một cách đầy đủ. Do đó, vấn đề đang đặt ra là : Phải sử dụng đồng bộ chính sách tiền tệ và chính sách tài khoá để định hướng cho thị trường tài chính cấu trúc lại; buộc các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế phải tái cơ cấu tài chính doanh nghiệp; phải giảm "nhiệt" hệ thống NHTM trong cơn lốc tăng huy động vốn, tăng tín dụng; phát huy chức năng huy động vốn trực tiếp của TTCK.

3. Tái cấu trúc lực lượng DNNN theo hướng sử dụng như công cụ để bổ khuyết những “khuyết tật” của thị trường

Vấn đề cải cách DNNN chính là “tái cấu trúc” lực lượng này để làm tốt vai trò tham gia điều tiết thị trường, cung cấp tốt hơn các loại “hàng hoá và dịch vụ công cộng” phục vụ mục tiêu phát triển bền vững;

Nếu đứng trên quan điểm này để phân tích lực lượng DNNN hiện hữu thì đang tồn tại 3 vấn đề sau đây: (i) Sự nhập nhằng giữa doanh nghiệp kinh doanh vì mục tiêu lợi nhuận (hình thức công ty) với định chế công phi lợi nhuận; (ii) Hầu hết các ngành có DNNN đều không “dẫn dắt” được thị trường, nếu bỏ cơ chế độc quyền. Điều này cho thấy việc quản trị kém hiệu quả; và (iii) Hai nhóm lĩnh vực cần sự can thiệp của lực lượng kinh tế nhà nước là: cung cấp hàng hoá - dịch vụ công cộng và các ngành kinh tế có hiệu quả sinh lời thấp nhưng cần thiết cho quá trình CNH (như: cơ khí chế tạo, công nghiệp phụ trợ, đầu tư cho TTBDs sơ cấp, nghiên cứu, ứng dụng và phát triển công nghiệp công nghệ cao...) nhưng dường như Nhà nước lại “nhường” cho thị trường. Nhà nước đầu tư phát triển lĩnh vực nào phải thể hiện quyết tâm chính trị của Nhà nước, chứ không phải để mặc DNNN cân nhắc hiệu quả tài chính đơn thuần.

Tái cấu trúc lực lượng DNNN để lực lượng này thực sự là sức mạnh vật chất, cùng với thể chế kinh tế trở thành công cụ điều tiết thị trường có hiệu quả. Đây là một nội dung quan trọng, không chỉ nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về kinh tế mà còn gắn kết được vấn đề kinh tế với tiến bộ và công bằng xã hội. Do vậy, cần có một đạo luật để chế định vấn đề nêu trên.

Trong điều kiện của VN, cần xây dựng một hệ thống quan điểm đồng bộ về một nền tài chính quốc gia dựa trên chính sách “tài chính công tích cực”; sử dụng các công cụ của chính sách tài khoá, bộ chỉ chủ động để xây dựng kết cấu hạ tầng và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế; song chính sách trên là “con dao hai lưỡi”, nếu cơ chế quản trị công yếu kém sẽ có tác dụng ngược lại.

Để tái cơ cấu đầu tư công, trước hết phải đổi

mới căn bản phương thức quản trị tài chính công: Cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; phương thức phân bổ đầu tư; cơ chế giám sát và đánh giá hiệu quả; quan điểm về vị trí, vai trò, chức năng của DNNN... Cần đặt vấn đề tái cơ cấu đầu tư công trong mối quan hệ hệ thống để có bước đi cụ thể. Một trong những ưu tiên là :

- Sửa đổi Luật ngân sách nhà nước theo hướng tách biệt 2 loại ngân sách: ngân sách quốc gia và ngân sách địa phương.

- Nhà nước thống nhất về thể chế tài chính công, còn thiết lập và thực thi ngân sách thì giao quyền tự chủ cho chính quyền địa phương đối với ngân sách địa phương (HĐND quyết định);

- Ngân sách quốc gia do Quốc hội quyết định (bao gồm phần trợ cấp cho địa phương);

- Tiến tới việc xây dựng Luật ngân sách hàng năm theo quy trình xây dựng luật của Quốc hội: mang tính thông lệ quốc tế; bảo đảm sự giám sát của Quốc hội đối với ngân sách quốc gia và Hội đồng nhân dân đối với ngân sách địa phương■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Tổng cục thống kê (2010), *Niên giám thống kê 2009*.
2. Chính phủ (10/2010), *Báo cáo kế hoạch kinh tế-xã hội năm 2010 và phương hướng nhiệm vụ năm 2011*, báo cáo tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội.
3. Bộ Kế hoạch & Đầu tư (2010), *Báo cáo về phân cấp đầu tư*.
4. Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế TW (2009), *Báo cáo tái cấu trúc kinh tế*.
5. Lê Xuân Nghĩa (2010), bài viết tại hội thảo “Ổn định kinh tế vĩ mô, duy trì tăng trưởng..” tại TP.HCM, ngày 21-22/9/2010.
6. Trần Du Lịch (10/2010), *Vượt qua thách thức hướng đến mục tiêu phát triển dài hạn*, tham luận tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội.