

ĐIỀU CHỈNH KẾ HOẠCH VỐN ĐẦU TƯ Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2011 - 2015

NGÔ THẮNG LỢI *

Tóm tắt: Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2011 - 2015 là kế hoạch đầu tiên cho thời kỳ chiến lược 2011 - 2020 với mục tiêu đưa Việt Nam trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Trong khung cảnh đó, kế hoạch huy động vốn đầu tư là một bộ phận cấu thành của hệ thống kế hoạch nhằm thực hiện mục tiêu đặt ra, đồng thời cũng là kế hoạch triển khai bước đầu chương trình tái cấu trúc đầu tư - một nội dung quan trọng trong tái cấu trúc nền kinh tế. Bài viết nghiên cứu nửa chặng đường thực hiện kế hoạch vốn đầu tư giai đoạn 2011 - 2015 với cả hai góc độ nói trên, trên cơ sở đó đưa ra những định hướng và khuyến nghị chính sách điều chỉnh, một mặt bảo đảm được nguồn vốn đầu tư cho những năm còn lại của thời kỳ kế hoạch và mặt khác từng bước thực hiện tái cấu trúc cơ cấu đầu tư theo những xu hướng tích cực.

Từ khóa: Kế hoạch vốn đầu tư, tăng trưởng kinh tế, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tái cấu trúc cơ cấu đầu tư, điều chỉnh kế hoạch vốn đầu tư.

1. Nhìn lại nửa chặng đường thực hiện kế hoạch vốn đầu tư giai đoạn 2011-2015

1.1. Quy mô đầu tư so với tổng sản phẩm trong nước (GDP) giảm nhưng có xu hướng “chìm dần”, đạt thấp hơn nhiều so với kế hoạch

Cuối giai đoạn kế hoạch (KH) 2006-2010 tỷ lệ đầu tư trên GDP của Việt Nam đạt 42,7%, năm 2011 đạt 34,5% (phù hợp với KH), năm 2012 đạt 29,5%, và 6 tháng đầu năm 2013, ước đạt 29,6% (KH đặt ra là 33%). Như vậy, sau nửa chặng đường thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2011-2015, Việt Nam đã không thực hiện được kế hoạch huy động vốn đầu tư cho

phát triển kinh tế, mặc dù kế hoạch huy động vốn so với GDP đặt ra đã thấp hơn thực tế của thời kỳ trước rất nhiều. Các số liệu thống kê cho thấy khả năng thu hút vốn đầu tư tính theo GDP có chiều hướng ngày càng yếu, trong đó đáng nói nhất là sự “chìm dần” của nguồn vốn đầu tư trong nước. Nếu giai đoạn 2006 - 2010, tổng nguồn vốn cho đầu tư phát triển đạt được bởi nguồn trong nước là 70% và nguồn nước ngoài là 30% thì năm 2012 tương ứng chỉ là 67% và 33%, trong khi kế hoạch đặt ra cho giai đoạn 2011-2015

(*) Giáo sư, tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân.

là 75-80% và 20-25%. Đây là hậu quả của một thời gian dài (2 năm 2011 và 2012) thực hiện chính sách thắt chặt tiền tệ, vì chính sách đó đã tạo ra những khó khăn lớn cho tiếp cận thị trường vốn đầu tư của khu vực tư nhân cũng như những cắt giảm một lượng vốn đầu tư lớn trong một số công trình đầu tư của Nhà nước. Đến nửa sau năm 2012 và năm 2013, các chính sách khuyến khích đầu tư chưa đủ sức để phục hồi năng lực đầu tư của nền kinh tế. Việc không thực hiện được kế hoạch vốn đầu tư là một nguyên nhân quan trọng dẫn đến sự suy giảm chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế thực hiện trong những năm đầu của KH 5 năm 2011-2015. Kế hoạch

tăng trưởng đặt ra cho giai đoạn này bình quân năm từ 6,5 đến 7%, nhưng trên thực tế chỉ đạt 5,89% (năm 2011), 5,25% (năm 2012) và năm 2013 chỉ đạt 5,4%. Việc suy giảm năng lực vốn đầu tư, nhất là nguồn vốn đầu tư trong nước đã dẫn đến: một mặt, năng lực sản xuất mới bổ sung ít, mặt khác cũng làm suy yếu năng lực sản xuất hiện tại của các cơ sở kinh tế.

1.2. Tỷ trọng đầu tư công có xu hướng giảm trong tổng đầu tư và có một số biểu hiện tích cực trong cơ cấu đầu tư công theo ngành, nhưng tỷ lệ đầu tư công vẫn chiếm cao và cơ cấu đầu tư công theo nguồn còn rất bất hợp lý (Bảng 1)

Bảng 1: Cơ cấu đầu tư công giai đoạn 2011-2013 (%)

STT	Chỉ tiêu	2001-2005	2006-2010	2011	2012	2013
1	Đầu tư công/tổng đầu tư	53,4	43,5	42,1	41,1	41,5
2	Đầu tư từ NSNN/tổng đầu tư	22,9	21,5	22,1	21,6	21,2
3	Đầu tư DNNN/tổng đầu tư	14,9	10,1	9,3	8,6	8,1

Nguồn: Niên giám thông kê 2012 và báo cáo Tổng cục Thống kê 6 tháng đầu năm 2013.

Bảng trên cho thấy:

Thứ nhất, đầu tư công nói chung và đầu tư từ ngân sách nhà nước (NSNN) nói riêng thấp hơn so với những giai đoạn trước và giảm dần từ 2011 đến 2013. Đây là sự thể hiện một xu hướng đúng trong quá trình thực hiện mục tiêu tái cấu trúc đầu tư công.

Thứ hai, cơ cấu đầu tư công theo ngành có sự thay đổi theo hướng hợp lý hơn. Các lĩnh vực chính được đầu tư

nhiều nhất là nông nghiệp (20-21%), giao thông (22-23%), phát triển con người - giáo dục, y tế, văn hóa, xã hội (29-30%); và mức đầu tư năm sau cao hơn năm trước trong thời kỳ 2011-2013. Điều này cho thấy rằng việc tái cơ cấu đầu tư công không chỉ là giãn tiến độ hay cắt giảm quy mô đầu tư và cắt giảm các công trình đầu tư, mà còn là thể hiện hướng đầu tư công vào những lĩnh vực cần phải ưu tiên. Đầu tư công trong giai

đoạn 2011-2013 đã góp phần làm cho các lĩnh vực 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 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.

Thứ ba, mặc dù tỷ trọng vốn đầu tư công và tỷ trọng vốn đầu tư từ ngân sách có giảm nhưng mức độ rất nhỏ và vẫn chiếm tỷ trọng cao trong tổng đầu tư xã hội. Tỷ trọng vốn đầu tư công chiếm trên 40%, vốn đầu tư từ ngân sách trên 20% là những con số còn quá cao so với mục tiêu tái cấu trúc đầu tư và so với kế hoạch đặt ra tương ứng 36-37% và 17-18%. Tình trạng này đã dẫn đến những hậu quả là:

- Chi ngân sách có biểu hiện mất cân đối ngày càng lớn so với thu ngân sách. Trong điều kiện chi ngân sách vẫn còn

cao để thực hiện mục tiêu lớn là tập trung xây dựng cơ sở hạ tầng phát triển kinh tế và thực hiện các mục tiêu về an sinh xã hội và công bằng xã hội, nên trong gần 3 năm qua, tình trạng nguồn thu của ngân sách nhà nước thâm hụt so với chi ngân sách mà chủ yếu là chi cho đầu tư ngày càng lớn. Nếu năm 2010 (năm cuối thời kỳ KH 2006 - 2010), thâm hụt thu - chi ngân sách là 20% so với tổng thu ngân sách và chiếm 4,9% GDP thì các con số thâm hụt này có xu hướng gia tăng trong thời kỳ 2011 - 2013, năm 2011 tương ứng là 20,8% và 4,95% GDP, năm 2012 là 21,9% và 5,01%, 8 tháng đầu năm 2013, các con số tương ứng là 24,7% và 5,23%, vượt quá ngưỡng an toàn về thâm hụt ngân sách (dưới 5% GDP) và không thực hiện được mục tiêu thâm hụt ngân sách trong giai đoạn 2011-2015 đặt ra là 4,5% GDP.

- Nợ của Chính phủ có xu hướng gia tăng. Nguồn thu ngân sách hạn chế 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 việc 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, đã làm cân đối nguồn vốn của ngân sách nhà nước khó khăn hơn và hậu quả là vay nợ công có xu hướng tăng lên trong những năm đầu của thời kỳ KH 2011-2015. Nếu năm 2011, tỷ lệ nợ công là 54,9% GDP năm 2012, tăng lên 55,7% và năm 2013, xấp xỉ tới 60% GDP. Mức nợ công tính trên đầu người có xu hướng tăng nhanh trong 3 năm đầu của thời kỳ KH 2011-2015: năm 2011 là 687,08 USD, năm 2012 là 750,12 USD và năm 2013 dự tính lên tới 840,69 USD. Với tốc độ tăng như 3 năm vừa qua, thì đến 2015, nợ công so với GDP có thể vượt quá chỉ tiêu KH đặt ra (không quá 65% GDP).

- Đầu tư công gia tăng đã lấn át đầu tư tư nhân và làm cho hiệu quả đầu tư có xu hướng giảm sút. Nhiều nghiên cứu đã cho thấy, cứ sau một thập niên, 1% tăng vốn đầu tư công ban đầu sẽ khiến đầu tư tư nhân bị thu hẹp khoảng 0,6% và chỉ đóng góp trung bình 0,03% vào tăng trưởng GDP.

Thứ tư, tỷ trọng vốn đầu tư từ các doanh nghiệp nhà nước chiếm ngày càng thấp. Vốn đầu tư (VĐT) từ các doanh nghiệp nhà nước có xu hướng giảm đáng kể. Nếu giai đoạn 2001-2005

tỷ lệ VĐT từ các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) chiếm 14,9%, giai đoạn 2006-2010 là 10,1%, thì năm 2011 chỉ còn 9,8%, năm 2012 giảm xuống còn 8,6%, không đạt so với chỉ tiêu đặt ra cho giai đoạn 2011-2015 (10,7%). Điều này phản ánh một thay đổi không tích cực trong cơ cấu đầu tư công của 3 năm đầu thời kỳ kế hoạch. Việc tỷ trọng đầu tư từ doanh nghiệp nhà nước giảm còn phản ánh hiện tượng không tích cực trong sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước và đặt ra một vấn đề cho giai đoạn tới xác định rõ hơn vai trò của các DNNN trong phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam.

1.3. Tỷ trọng vốn đầu tư khu vực tư nhân chiếm ngày càng thấp trong tổng đầu tư xã hội

Một trong những nội dung trong tái cơ cấu đầu tư là nâng cao vai trò của nguồn vốn đầu tư khu vực tư nhân, phần đầu trở thành bộ phận vốn chủ đạo cho phát triển kinh tế nâng cao hiệu quả đầu tư. Mục tiêu này đã được thể hiện rõ trong KH vốn đầu tư cho giai đoạn 2011-2015. Tuy nhiên, thực trạng bức tranh đầu tư khu vực tư nhân trong 3 năm đầu thời kỳ KH đã không phản ánh được điều này (Bảng 2).

Bảng 2: Thực hiện cơ cấu đầu tư theo nguồn vốn (%)

STT	Chỉ tiêu	Thực hiện 2001-2005	Thực hiện 2006-2010	KH 2011-2015	Thực hiện 2011	Thực hiện 2012	Thực hiện 2013 (6 tháng)
1	Tổng VĐT	100	100	100	100	100	100
2	Đầu tư công	53,4	43,5	36-37	42,2	41,1	41,7
3	ĐT tư nhân	32,5	36,1	45	35,2	35,6	35,3

4	FDI	14,1	19,6	16,5	21,8	21	22,5
5	Nguồn khác		0,8	1,3	0,8	2,3	0,5

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Trong những năm đầu của KH 2011-2015, do chính sách thắt chặt tiền tệ thông qua việc tăng lãi suất cho vay lên mức cao (có lúc lên tới 20%), kết hợp với ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế, lạm phát tăng quá cao, cho nên rất nhiều doanh nghiệp tư nhân phá sản hay đình đốn, đóng cửa hoạt động, làm cho khu vực tư nhân thực sự khó khăn trong tiếp cận vốn vay so với các DNNN. Từ nửa cuối năm 2012 đến nay, việc bình ổn giá, lạm phát giảm và chính sách hạ lãi suất vay đã góp phần làm phục hồi các doanh nghiệp tư nhân, tuy nhiên tốc độ tăng vốn đầu tư khu vực tư nhân và hộ gia đình vẫn còn rất thấp do khả năng phục hồi yếu. Theo Tổng cục Thống kê, tốc độ tăng vốn đầu tư của khu vực tư nhân và hộ gia đình năm 2011 chỉ đạt 11%, thấp hơn nhiều so với mức 24,7% năm 2010, năm 2012, rớt xuống đáy, chỉ còn 0,2%. Trong khi đó tốc độ tăng vốn đầu tư của NSNN cao hơn nhiều: năm 2011 là 27,5%, năm 2012 là 3,3%, điều đó đã làm cho tỷ trọng vốn đầu tư của khu vực tư nhân và hộ gia đình chiếm tỷ trọng thấp (chỉ còn 35%) và không thực hiện được mục tiêu KH đặt ra (45%). Vốn đầu tư thực hiện ở khu vực tư nhân có tốc độ tăng trưởng xuống tận đáy như hiện nay là một trong những nguyên nhân làm cản trở tốc độ tăng trưởng kinh tế và làm cho hiệu quả sử dụng vốn

đầu tư thấp hơn giai đoạn trước.

1.4. Tốc độ tăng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) nhanh hơn giai đoạn trước, tuy nhiên chất lượng của dòng vốn này vẫn chưa có dấu hiệu gia tăng

Tỷ trọng FDI so với tổng vốn đầu tư trong 3 năm đầu của thời kỳ KH 2011-2015, từ chỗ chỉ chiếm 14% giai đoạn 2001-2005, 19% ở giai đoạn 2006-2010, thì hiện nay lên tới 21% (vượt mức KH đặt ra cho giai đoạn này là 14,5%), 8 tháng đầu năm 2013 tốc độ tăng dòng vốn này lên tới xấp xỉ 20% so với cùng kỳ năm trước. Tuy nhiên, những biểu hiện về chất lượng thấp của dòng vốn này vẫn khá rõ ràng, nhất là các dự án FDI của các địa phương: quy mô dự án FDI có xu hướng nhỏ. Bình quân trong 3 năm đầu của giai đoạn 2011-2015 vốn đầu tư cho mỗi dự án chỉ là 5,48 triệu USD. Nhiều dự án FDI sử dụng công nghệ ở trình độ rất thấp, tiêu phí điện năng rất cao, gây ô nhiễm môi trường rất nặng nề. Trong những năm gần đây, xuất hiện ngày càng nhiều doanh nghiệp FDI vi phạm nghiêm trọng Luật Đầu tư của Việt Nam như vi phạm các kỷ luật về tài chính (trốn thuế, dùng chứng từ giả), sa thải công nhân bừa bãi, kể cả lẩn trốn, bỏ về nước. Những điều trên không chỉ có ở các dự án FDI của các nhà đầu tư nhỏ của các nước và vùng lãnh thổ như Trung Quốc, Đài Loan mà

còn có các dự án FDI của các nhà đầu tư lớn đã có ở Việt Nam khá lâu đời. Những hiện tượng trên đây cho thấy chất lượng của dòng vốn FDI đã không đáp ứng được mục tiêu tái cấu trúc đầu tư của Việt Nam đặt ra cho giai đoạn 2011-2015.

2. Những định hướng điều chỉnh kế hoạch vốn đầu tư

2.1. Tăng cường quy mô vốn đầu tư và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn

Để đạt được mục tiêu tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2011-2015 (dù ở mức thấp là 6%) trong những năm 2014 - 2015 phải phấn đấu tốc độ tăng trưởng GDP đạt khoảng 6,5 - 7%. Điều đó, một mặt cần có kế hoạch nâng cao hiệu quả sử dụng VĐT, xác định đúng “điểm rơi” của vốn đầu tư cho các ngành trọng điểm, các vùng động lực tăng trưởng đã được xác định và tiếp tục cải tiến công tác quản lý sử dụng VĐT (phần đầu suất đầu tư tăng trưởng đạt khoảng 4,5-5%); mặt khác, cần phải “kích hoạt” năng lực VĐT đang bị “chìm dần” và “yếu đi” trong gần 3 năm qua, nhất là năng lực vốn đầu tư trong nước, nâng tích lũy đầu tư toàn nền kinh tế lên mức 35-36% GDP là tốt nhất. Nếu mức tích lũy trong 2 năm cuối đạt 35-36% thì cả năm trung bình sẽ đạt con số 32-33%. Quy mô vốn đầu tư chiếm 32-33% GDP cũng chính là mục tiêu của lộ trình tái cấu trúc cơ cấu đầu tư mà Chính phủ đặt ra, phù hợp với đặc trưng của giai đoạn kết hợp đầu tư theo chiều rộng với chiều sâu, có nhấn mạnh hơn đối với đầu tư theo

chiều sâu và bảo đảm duy trì được mức độ lạm phát hợp lý (dưới 10%).

2.2. Tiếp tục điều chỉnh giảm tỷ lệ đầu tư công trong tổng đầu tư xã hội theo các xu hướng tích cực hơn

Trong thời gian tới, cần có quan điểm và chính hỗ trợ năng lực đầu tư không phải bằng các gói kích cầu từ nguồn vốn ngân sách, cần giảm quy mô đầu tư công xuống ở mức 1/3 tổng đầu tư xã hội (33-35%). Việc giảm quy mô đầu tư công phải được thực hiện đồng bộ với tái cấu trúc đầu tư công theo những hướng điều chỉnh so với thực tế gần 3 năm vừa qua. Đó là: giảm tỷ lệ đầu tư từ NSNN xuống dưới 20%, khống chế mức vốn đầu tư nhà nước vào những chương trình ưu tiên ở mức hiện nay nhưng cần xác định có chọn lọc các chương trình được ưu tiên; duy trì tỷ trọng vốn tín dụng nhà nước như hiện nay (khoảng 5-5,5%); đặc biệt tăng tỷ trọng VĐT từ các DNNN (lên trên 10% trong 2 năm còn lại). Việc điều chỉnh cơ cấu VĐT công theo các định hướng nói trên sẽ tạo điều kiện giảm bớt thâm hụt ngân sách (duy trì mức 4,5-5% GDP) và khống chế nợ công (dưới 65% GDP) như kế hoạch đặt ra cho giai đoạn 2011-2015.

2.3. Nâng cao năng lực và tăng cường quy mô đầu tư vốn của khu vực tư nhân và các hộ gia đình trong tổng đầu tư toàn xã hội

Đây được xem như là hướng cần phải tập trung sức làm mạnh nhất nhằm nâng cao năng lực đầu tư và hiệu quả đầu tư của toàn nền kinh tế. Điều này xuất phát

không chỉ vì tầm quan trọng của VĐT của khu vực tư nhân và các hộ gia đình cho phát triển kinh tế, mà còn xuất phát từ những giảm sút nghiêm trọng trong năng lực đầu tư của khu vực tư nhân trong gần 3 năm qua. Trong 2 năm 2014-2015, quy mô VĐT ở khu vực này cần phải gia tăng đáng kể, chiếm tỷ lệ trên 50% tổng đầu tư xã hội để bảo đảm toàn giai đoạn 2011-2015, VĐT của khu vực tư nhân và hộ gia đình đạt 45% tổng VĐT. Việc tăng cường quy mô VĐT của khu vực này cần hướng mạnh vào hai đối tượng chính là nông nghiệp và doanh nghiệp nhỏ và vừa. Đối với nông nghiệp cần hướng tới đầu tư cho các trang trại sản xuất kinh doanh quy mô lớn trong chăn nuôi theo phương pháp hiện đại, nuôi trồng thủy sản, lâm nghiệp và các sản phẩm nông nghiệp chất lượng cao. Đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa, cần hướng tới đầu tư cho phát triển các sản phẩm chế biến nông sản và sản phẩm công nghiệp xuất khẩu có giá trị kinh tế cao. Nhà nước có vai trò quan trọng trong nâng cao năng lực đầu tư đối với hai đối tượng này bằng các chính sách không chỉ hỗ trợ tài chính hay tạo môi trường đầu tư mà cả các chính sách tạo cơ hội bỏ vốn và hỗ trợ kỹ thuật.

2.4. Duy trì quy mô đầu tư trực tiếp nước ngoài như hiện nay, chú trọng yếu tố chất lượng nhất là đối với dòng vốn FDI vào các địa phương

Trong hai năm 2014, 2015 có thể duy trì tỷ lệ vốn FDI khoảng 20% so với

tổng VĐT xã hội. Tuy nhiên, cần chú trọng yếu tố chất lượng của dòng vốn, đặc biệt là các dự án FDI địa phương trực tiếp thu hút. Chất lượng của dòng vốn FDI cần được đánh giá dựa trên “sự thỏa mãn” của các địa phương tiếp nhận FDI, tránh tình trạng chỉ xem xét và chú ý đến lợi ích cá biệt của các nhà đầu tư nước ngoài. Các địa phương thu hút FDI phải xác định lộ trình phát triển, phân đầu trở thành tỉnh công nghiệp; phải gây được tác động lan tỏa của FDI đến tăng trưởng kinh tế địa phương, đến mục tiêu nâng cao năng lực công nghệ, nâng cao hiệu quả vốn, năng suất lao động, giảm thiểu tiêu phí năng lượng và ô nhiễm môi trường của địa phương, chứ không chỉ đơn thuần là tạo thu nhập hay giải quyết việc làm cho người lao động của địa phương. Từ mục tiêu nâng cao chất lượng, các địa phương chủ động điều chỉnh cơ cấu dòng vốn cho phù hợp.

3. Một số gợi ý chính sách điều chỉnh vốn đầu tư

3.1. Các chính sách toàn diện hơn nhằm “kích hoạt” nâng cao năng lực vốn đầu tư của nền kinh tế

Căn cứ vào những phân tích thực trạng VĐT, đối tượng “kích hoạt” năng lực đầu tư để tăng trưởng kinh tế không thể là đầu tư công hay tăng chi tiêu chính phủ, mà cần tập trung chính vào khu vực kinh tế tư nhân, hộ gia đình và DNNN. Nội dung “kích hoạt” tập trung chính vào việc tạo môi trường đầu tư, cơ hội và năng lực bỏ vốn của các đối tượng này. Cụ thể:

- Việc thực hiện các “gói kích cầu” là rất cần thiết, tuy nhiên chỉ trong điều kiện cần phải “môi” để “vực dậy” năng lực đầu tư khác của các đơn vị kinh tế, giúp họ vượt qua các cú sốc mạnh của khủng hoảng kinh tế. Trong thời gian tới việc sử dụng các gói kích cầu như vậy có thể không còn là cần thiết.

- Cần tiếp tục duy trì chính sách tài khóa, tiền tệ để tạo môi trường đầu tư cho các doanh nghiệp kết hợp với các chính sách kiềm chế lạm phát ở mức dưới 10%. Trong những năm 2014, 2015, khi lạm phát đã ổn định nếu kết hợp thêm một số giải pháp chính sách hỗ trợ khác, thì việc tiếp tục duy trì một mức lãi suất cho vay thấp hoặc có thể cao hơn hiện nay một số điểm phần trăm nhất định (trong khoảng 10%-12% hoặc cao nhất là 15%) vẫn đủ động lực để kích cầu đầu tư cho khu vực tư nhân, duy trì lạm phát cho phép. Cùng với chính sách lãi suất hợp lý cần tiếp tục duy trì mạnh hơn chính sách tài khóa hỗ trợ doanh nghiệp (như gần đây Chính phủ đang làm) như giãn thuế hoặc cắt giảm một số loại thuế. Mức hỗ trợ như vậy là vừa phải và khó gây nên sức cầu đột biến, ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả của chính sách tiền tệ, ổn định lạm phát. Các chính sách tài khóa và tiền tệ nói trên cần áp dụng “lỏng hơn” đối với khu vực sản xuất kinh doanh trong nông nghiệp, cụ thể là các dự án đầu tư quy mô lớn cho chăn nuôi theo phương thức công nghệ hiện đại, nuôi trồng thủy sản, lâm nghiệp, sản phẩm nông nghiệp chất

lượng cao, các dự án sản xuất kinh doanh cây công nghiệp lợi thế cạnh tranh như cao su, cà phê, chè,...

- Tăng cường các chính sách tạo cơ hội bỏ vốn cho các nhà đầu tư tư nhân và DNNN như: giới thiệu các đối tác kinh doanh, hình thành các kênh cung ứng đầu vào hay tiêu thụ sản phẩm cho các đơn vị kinh doanh tư nhân và hộ gia đình. Thực hiện tốt hơn nữa các chính sách hỗ trợ kỹ thuật cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa và khu vực nông nghiệp, như: đổi mới kỹ thuật, công nghệ, cải tiến sản phẩm nâng cao chất lượng sản phẩm, giống mới trong nông nghiệp, hỗ trợ các kỹ năng quản lý và tổ chức sản xuất. Điều này có hiệu ứng không kém so với hỗ trợ tài chính trong việc nâng cao năng lực đầu tư, tạo tăng trưởng kinh tế nhưng lại không gây hậu quả lạm phát tăng lên.

3.2. Xác định lại các đối tượng cần ưu tiên đầu tư công và thay đổi cách thức ưu tiên đầu tư ngân sách

- Thứ nhất, xác định đúng đối tượng cần ưu tiên đầu tư công. Quan điểm cần quán triệt là Nhà nước sử dụng đầu tư công như một công cụ kích thích phát triển những ngành được ưu tiên, thường là những ngành then chốt có tác dụng lôi kéo nền kinh tế mà khu vực tư nhân chưa thể hoặc không muốn đầu tư. Theo đó, vốn đầu tư nhà nước phải ưu tiên tập trung đầu tư phát triển hạ tầng, nghiên cứu và ứng dụng khoa học công nghệ, phát triển nông nghiệp và nông thôn, phát triển và nâng cao chất lượng nguồn

nhân lực như giáo dục, y tế, chăm sóc cộng đồng và các dịch vụ xã hội khác. Không phân bổ vốn đầu tư nhà nước vào các lĩnh vực mà tư nhân trong nước đã có khả năng thực hiện như nhà hàng, khách sạn, các loại dịch vụ thương mại,... Ngoài ra, với tư cách là nhà đầu tư kinh doanh, Nhà nước có thể trực tiếp đầu tư vào hai lĩnh vực chính là phát triển kết cấu hạ tầng và các lĩnh vực sản xuất nhằm phát triển các hàng hóa và dịch vụ công và những lĩnh vực mới có tác động lan tỏa đối với nền kinh tế.

- *Thứ hai*, thay đổi quan điểm và cách thức đầu tư vốn ngân sách cho các vùng cần ưu tiên vốn NSNN. Các địa phương thuộc vùng kinh tế trọng điểm, vùng động lực cần phải có một lượng vốn đầu tư rất lớn để thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế nhanh gấp 2 - 3 lần tốc độ tăng trưởng bình quân của cả nước. Tuy nhiên, không nên có chính sách ưu tiên nguồn vốn từ NSNN cho các địa phương này, bởi vì việc ưu tiên nguồn vốn NSNN cũng không đủ động lực để tăng thêm mức độ đậm đặc về kinh tế của các vùng trọng điểm và hơn nữa nó không đúng với quan điểm ưu tiên cấp ngân sách. Đối với các địa phương thuộc vùng kinh tế trọng điểm, để có vốn đầu tư nhiều hơn thì một chính sách tối ưu phải là ưu tiên cho họ các quyền nhiều hơn trong việc chủ động gọi mời nhà đầu tư hoặc nhà nước là một kênh trong giới thiệu đối tác đầu tư cho các vùng này. Chính sách ưu tiên ngân sách cần hướng vào việc xây dựng kết cấu hạ

tầng để kết nối vùng động lực với vùng không động lực, để tháo gỡ thế “bế quan tỏa cảng” cho các vùng không động lực, và mặt khác ưu tiên đầu tư ngân sách cho phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật, phát triển con người, văn hóa, xã hội của chính các vùng không động lực.

- *Thứ ba*, tăng cường quản lý để nâng cao hiệu quả đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước. Để thực hiện điều này, cần phải khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, dựa trên cơ sở: (i) đổi mới căn bản chính sách, cơ chế và công cụ phân bổ, quản lý và sử dụng vốn đầu tư nhà nước; (ii) đổi mới cơ chế phân cấp quản lý đầu tư nhà nước theo hướng tập trung hơn trong lựa chọn dự án đầu tư và phân bổ vốn đầu tư, phối hợp tốt hơn giữa Trung ương và địa phương trong thực hiện dự án đầu tư. Lấy hiệu quả kinh tế - xã hội là tiêu chí cơ bản quyết định lựa chọn các dự án đầu tư cụ thể. Đối với số vốn đầu tư do Trung ương quản lý, việc lựa chọn dự án đầu tư, địa điểm đầu tư, phân bổ vốn và thời gian thực hiện dự án phải được cơ quan Trung ương có thẩm quyền quản lý đầu tư thẩm định và chấp thuận; chủ đầu tư là các bộ, cơ quan ngang bộ, hoặc ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải chủ động triển khai thực hiện dự án đầu tư. Việc phân bổ, quản lý và giám sát sử dụng vốn đầu tư phải thực hiện theo quy hoạch và kế hoạch quản lý đầu tư trung hạn. Phải xây dựng hệ thống thông tin quản lý đầu tư nhà nước, thực hiện công khai hóa thông tin và minh bạch hóa quá trình lựa chọn,

phân bổ và thực hiện đầu tư đối với đầu tư nhà nước nói chung và từng dự án đầu tư cụ thể nói riêng.

3.3. Gắn kết đầu tư nhà nước và đầu tư tư nhân bằng mô hình hợp tác công tư (PPP)

Để giải quyết bài toán về vốn đầu tư thì mô hình PPP là một giải pháp hữu ích. Bởi vì nó không chỉ giúp giải quyết bài toán về vốn bằng cách huy động vốn từ nhiều thành phần kinh tế khác nhau trong xã hội, đặc biệt là khu vực tư nhân trong và ngoài nước, mà còn giúp Việt Nam có thể tiếp cận được với trình độ công nghệ hiện đại, kinh nghiệm quản lý và triển khai dự án tiên tiến từ các nhà đầu tư đến từ nhiều quốc gia phát triển trên thế giới, nhất là trong bối cảnh nguồn vốn và công nghệ cho phát triển cơ sở hạ tầng ở Việt Nam đang còn thiếu và kém đồng bộ so với một số nước trong khu vực và trên thế giới.

Những khuyến nghị chính sách để áp dụng mô hình PPP trong thời gian tới cụ thể là:

- Tạo lập khuôn khổ pháp lý và chính sách thực thi hợp đồng và giải quyết tranh chấp, luật xây dựng - vận hành - chuyển giao (BOT/PPP), khung quy định về các khu vực rõ ràng. Để đảm bảo sự thành công cho mô hình PPP cần hội đủ hai yếu tố cơ bản sau: "hợp đồng hiệu quả" để tăng giá trị vốn đầu tư và "môi trường thuận lợi" để quản lý PPP, trong đó một trong những nội dung cơ bản nhất là khung thể chế, pháp lý đầy đủ và ổn định. Điều này sẽ góp phần

giảm chi phí giao dịch, tăng tính minh bạch cho các mô hình PPP và khuyến khích các nhà đầu tư tư nhân tham gia tích cực hơn. Do các dự án hạ tầng chịu nhiều tác động của chính sách cũng như hoàn cảnh xã hội nên các điều khoản trong hợp đồng cần linh hoạt, có biên độ điều chỉnh để tránh thiệt hại cho nhà đầu tư cũng như chính quyền.

- Có sự hỗ trợ chính trị từ tầm cao và quản trị tốt, đảm bảo rằng Chính phủ sẽ thực hiện các cam kết của mình dưới hình thức PPP. Hợp đồng ký kết giữa chính quyền và nhà đầu tư cần rõ ràng, minh bạch là điều kiện tiên quyết để chính quyền đảm bảo quyền lợi của nhà đầu tư và là cơ sở cho chính quyền tận dụng hiệu quả nhất tính năng động và cạnh tranh của khu vực tư nhân, góp phần tiết kiệm các chi phí về cơ sở hạ tầng của toàn xã hội.

- Có chính sách đa dạng hóa các hình thức PPP. Trong hoàn cảnh Việt Nam đang thiếu hụt nguồn vốn đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng như hiện nay, nhà đầu tư tư nhân nên tập trung hơn vào mô hình hợp tác công tư, trong đó nhà đầu tư tư nhân có tham gia tài trợ dự án như BOT, xây dựng - sở hữu - vận hành (BOO), chứ không nên tập trung hơn vào các mô hình chỉ đóng góp kinh nghiệm, khả năng điều hành quản lý như thiết kế - xây dựng hay vận hành-bảo dưỡng. Áp dụng mô hình xây dựng - chuyển giao - cho thuê (BTL) đối với các dự án đầu tư xây dựng trường học, bệnh viện, bất động sản...

- Các nhà đầu tư nước ngoài với tiềm lực mạnh về nguồn vốn có thể làm một mình hay kết hợp hai, ba nhà đầu tư tư nhân tham gia hợp tác công tư. Riêng đối với nhà đầu tư tư nhân trong nước nên kết hợp nhiều công ty theo hình thức cổ phần nhằm khắc phục các hạn chế về quy mô, năng lực tài chính và giảm thiểu rủi ro đầu tư.

3.4. Nâng cao chất lượng dòng vốn FDI

- Cần có chiến lược thu hút FDI theo hướng nâng cao chất lượng của dòng vốn, coi đây là điểm quan trọng nhất để nâng cao chất lượng FDI. Việc xác định chiến lược đúng sẽ là cơ sở để lựa chọn các đối tác đầu tư phù hợp. Cụ thể chiến lược thu hút FDI trong những năm tới cần tập trung vào các dự án có công nghệ hiện đại, thân thiện với môi trường và tăng cường sự liên kết giữa các khu vực; các ngành, lĩnh vực tạo ra các sản phẩm có lợi thế cạnh tranh, sản phẩm có khả năng tham gia mạng sản xuất và chuỗi giá trị toàn cầu, như công nghệ cao, cơ khí, công nghệ thông tin và truyền thông, dược, công nghiệp sinh học; công nghiệp môi trường và các ngành sử dụng năng lượng sạch, năng lượng tái tạo, vật liệu mới... Đối với các nhà đầu tư cần kiên quyết với định hướng thu hút FDI nhằm vào các nhà đầu tư tiềm năng, các tập đoàn lớn, các tập đoàn xuyên quốc gia nắm công nghệ cao, công nghệ nguồn.

- Tiếp tục hoàn thiện Luật Đầu tư theo hướng hợp lý hơn, nhấn mạnh đến các điều quy định trách nhiệm của các

nhà đầu tư nước ngoài khi vi phạm các yêu cầu đầu tư, có chú ý đến tương quan giữa đầu tư nước ngoài với đầu tư trong nước. Đồng thời, cần thay đổi trong hệ thống chính sách về đầu tư - kinh doanh, quản lý đất đai, quy định về bảo vệ môi trường cũng như những đổi mới trong cơ chế quản lý và xúc tiến ĐTNN. Bên cạnh đó, các cơ quan có thẩm quyền cần tập trung rà soát, sửa đổi, bổ sung quy định về phân cấp quản lý đầu tư nước ngoài theo hướng vừa bảo đảm sự chủ động nhưng gắn với trách nhiệm của địa phương, vừa tăng cường vai trò thanh tra, kiểm tra, giám sát của các bộ, ngành ở trung ương.

- Cần có những cải cách mạnh mẽ, táo bạo hơn nữa; đổi mới cơ bản phương thức xúc tiến đầu tư theo hướng bố trí các nguồn lực để xúc tiến đầu tư theo chuyên đề, theo ngành, lĩnh vực và theo vùng miền để tận dụng tối đa các tiềm năng thế mạnh và giảm thiểu đầu tư theo phong trào. Trong quá trình xúc tiến đầu tư nước ngoài, cần nhấn mạnh đến hướng đầu tư nước ngoài vào phục vụ tăng trưởng bền vững, có định hướng các dự án thu hút đầu tư đến mục tiêu vì con người, vì môi trường, lành mạnh hóa xã hội, các doanh nghiệp đầu tư vào sản xuất tại Việt Nam cần tham gia phát triển xã hội Việt Nam như một mục tiêu trọng tâm bên cạnh mục tiêu lợi nhuận của mình.

- Để thực hiện định hướng thu hút được nhà đầu tư tiềm năng, các tập đoàn lớn, các tập đoàn xuyên quốc gia nắm

công nghệ cao, công nghệ nguồn, cần có chính sách giữ chân các nhà đầu tư lớn đã vào Việt Nam như Intel, Canon, Samsung, Honda, Toyota, Ford..., tạo điều kiện để họ mở rộng sản xuất tại Việt Nam, bằng những cách thức khác nhau, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi, chào đón những dự án có trình độ công nghệ tiên tiến, tạo ra sản phẩm có sức cạnh tranh cao, tham gia xuất khẩu cũng như đủ tầm vóc tạo ra sự lan tỏa, góp phần thúc đẩy sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế ở cấp địa phương.

- Có chính sách và thể chế hướng tới củng cố và nâng cao trách nhiệm của bộ máy quản lý nhà nước về FDI khi thực thi các định hướng luật pháp, chính sách đã ban hành. Các chính sách xác định trách nhiệm của cán bộ trong hệ thống quản lý nhà nước về FDI là quan trọng. Nếu làm đúng chức trách với tinh thần trách nhiệm cao, họ sẽ giúp giảm bớt rào cản về thủ tục hành chính, dòng vốn FDI nhờ đó sẽ chảy vào Việt Nam đều, mạnh hơn. Làm việc với trách nhiệm cao, họ cũng sẽ giúp bộ máy quản lý phát hiện, ngăn chặn các dự án không phù hợp và lôi kéo được các dự án mà theo định hướng và quy hoạch đã xác định cần thu hút.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011, 2012, 2013), *Sổ tay kế hoạch năm 2011, 2012, 2013*, Hà Nội.
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2012), *Dự thảo Luật Đầu tư công*.
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011), *Đề án tái cơ cấu đầu tư*.
4. Chính phủ (2011), *Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội 5 năm 2006-2010 và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015*, Hà Nội.
5. Chính phủ (2012), *Báo cáo tình hình đầu tư phát triển năm 2012 và dự kiến nguồn NSNN kế hoạch năm 2013 và giai đoạn 2013-2015*, Hà Nội.
6. NQ 01/NQ-CP ngày 7 tháng 1 năm 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.
7. Nguyễn Đức Thành và Đinh Tuấn Minh (2011), *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.
8. QĐ 399/QĐ-Ttg ngày 17 tháng 2 năm 2013 về tái cơ cấu kinh tế gắn với mô hình tăng trưởng giai đoạn 2013-2020.
9. Tổng cục Thống kê (2013), *Báo cáo thực hiện 8 tháng đầu năm*.
10. Vũ Tuấn Anh, Nguyễn Quang Thái (2011), *Đầu tư công: Thực trạng và tái cơ cấu*, Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
11. Viện Khoa học xã hội Việt Nam và Ủy ban Kinh tế của Quốc hội (2011), *Tái cấu trúc đầu tư công trong bối cảnh đổi mới mô hình tăng trưởng tái cấu trúc nền kinh tế ở Việt Nam*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học.
12. Viện Chiến lược Phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và UNDP (2011), *Đổi mới thể chế, cơ chế và những giải pháp chấn chỉnh, hoàn thiện, tái cấu trúc đầu tư công trong một vài năm tới*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học.

