

Giải pháp nào nâng cao hiệu quả đầu tư nhà nước?

Lê Thị Thanh Huyền
Viện KHTC

Trong thời gian qua, đầu tư nhà nước đã đạt nhiều kết quả, góp phần thực hiện các mục tiêu của kế hoạch năm 2001-2005. Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được thì đầu tư nhà nước cũng đã và đang bộc lộ nhiều vấn đề cần phải khắc phục.

Trước hết, tỷ trọng đầu tư của nhà nước đã tăng lên từ giữa thập kỷ 90 (chiếm 56% năm 2003) đã bù đắp phần nào sự suy giảm tỷ trọng của đầu tư nước ngoài (mặc dù giá trị tuyệt đối của đầu tư nước ngoài vẫn tăng sau khi suy giảm vào các năm 1998 và 1999 trong khủng hoảng tiền tệ ở Châu Á). Đầu tư của Nhà nước chiếm tỷ lệ tương đối quan trọng trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng chính (giao thông vận tải, điện, khí và cấp nước) cũng như trong các dịch vụ công (y tế và giáo

dục), trong khi đầu tư ngoài quốc doanh chiếm ưu thế ở những lĩnh vực dịch vụ khác. Hơn 40% đầu tư của Nhà nước đã dành cho giao thông vận tải, kho bãi và thông tin liên lạc cộng với điện, ga, cấp nước; hơn 25% dành cho lĩnh vực sản xuất, bao gồm công nghiệp chế biến (16%) và nông, lâm nghiệp (9%). Chỉ 5% đầu tư của Nhà nước dành cho giáo dục và 2,4% dành cho y tế.

Hai là, cơ cấu đầu tư còn nhiều điểm chưa hợp lý, đầu tư ngân sách cho một số ngành và sản phẩm được bảo hộ; đầu tư cho nông nghiệp còn thấp. Chưa chú ý đúng mức đến năng lực cạnh tranh đầu ra tiêu thụ sản phẩm, làm cho một số sản phẩm cung vượt quá cầu. Chưa tập trung đầu tư đổi mới công nghệ theo hướng hiện đại nên chất lượng sản phẩm chưa cao, giá thành chưa hạ. Một số lĩnh vực như công

nghiệp sản xuất vật liệu, công nghiệp chế tạo, công nghiệp công nghệ chưa được đầu tư đúng mức.

Cơ cấu vốn đầu tư nhà nước cũng có sự thay đổi, giá trị đầu tư tuyệt đối của tất cả các nguồn đều tăng, vốn vay có xu hướng tăng nhanh nhất trong cấu thành của đầu tư của Nhà nước, tỷ trọng vốn vay ngày càng tăng lên (gần đây tuy có giảm đi).

Ba là, hiệu quả đầu tư của khu vực Nhà nước và có chiều hướng xấu đi.

Trước năm 1997, 1 đồng GDP tăng thêm ở nước ta chỉ cần 3,4 đồng vốn đầu tư (hệ số ICOR là 3,4). Trong 5 năm trở lại đây, phải cần tới gần 5 đồng vốn đầu tư (ICOR đã tăng lên đến 5). Hiệu quả đầu tư trong nền kinh tế đã giảm khoảng 40%. Bức xú này ảnh hưởng lớn đến chất lượng và tính bền vững của tăng trưởng.

Tình trạng thất thoát, lãng phí, nợ đọng trong đầu tư XDCB đang là vấn đề bức xúc. Do chưa thể kiểm toán, thanh tra đánh giá toàn bộ các dự án đầu tư xây dựng nên không thể khẳng định chính xác con số thất thoát mà dư luận lâu nay đề cập. Tuy nhiên, có thể đưa ra một số đánh giá về thất thoát đầu tư do một số cơ quan thanh tra, kiểm toán thực hiện sau đây:

Kết quả thanh tra các dự án do Thanh tra Chính phủ tiến hành: Năm 2002, tỷ lệ sai phạm về tài chính chiếm 13,6% tổng số vốn đầu tư được thanh tra, kiểm tra. Năm 2003, kết quả thanh tra cũng phát hiện nhiều sai phạm về kinh tế do làm trái quy định của Nhà nước là 19% số vốn được thanh tra. Năm

Cơ cấu đầu tư nhà nước và toàn xã hội 2000-2003
(Tỷ đồng, tính theo giá cố định năm 1994)

	Đầu tư Nhà nước	% ĐTNN theo ngành	Tổng Đầu tư toàn XH	% Tổng ĐT theo ngành	% ĐTNN trong tổng đầu tư toàn XH
Tổng	303.555,4	100%	536.985,6	100%	56,5%
GTVT, kho bãi và liên lạc	71.222,0	23,5%	86.052,6	16,0%	82,8%
Điện, khí và cấp nước	55.048,4	18,1%	58.382,6	10,9%	94,3%
Chế tạo	49.177,1	16,2%	121.746,1	22,7%	40,4%
Nông, lâm nghiệp	26.726,4	8,8%	46.173,2	8,6%	57,9%
Hoạt động và dịch vụ XH của cá nhân và cộng đồng	17.288,4	5,7%	78.396,1	14,6%	22,1%
Giáo dục đào tạo	15.304,2	5,0%	18.474,6	3,4%	82,8%
Xây dựng	13.618,2	4,5%	25.860,3	4,8%	52,7%
Bán buôn, bán lẻ, sửa chữa ô tô xe máy	10.888,2	3,6%	26.945,8	5,0%	40,4%
Hành chính công và quốc phòng; an sinh XH bắt buộc	10.608,2	3,5%	11.378,2	2,1%	93,2%
Y tế và công tác xã hội	7.253,8	2,4%	8.843,4	1,6%	82,0%
Hoạt động giải trí, văn hoá, thể thao	6.496,6	2,1%	8.495,8	1,6%	76,5%
Khai khoáng	5.109,5	1,7%	6.761,2	1,3%	75,6%
Nghiên cứu KH và công nghệ	3.505,2	1,2%	3.994,7	0,7%	87,7%
Thủy sản	3.501,0	1,2%	9.290,3	1,7%	37,7%
Khách sạn và nhà hàng	2.490,7	0,8%	11.635,5	2,2%	21,4%
Nhà đất và các hoạt động cho thuê	2.448,2	0,8%	8.483,8	1,6%	28,8%
Hoạt động của tổ chức Đảng và các tổ chức thành viên	1.320,3	0,4%	1.480,7	0,3%	89,2%
Trung gian tài chính	1.214,8	0,4%	4.218,4	0,8%	28,8%
Hoạt động của các tổ chức quốc tế	335,7	0,1%	338,6	0,1%	99,1%
Hệ số thuế có thuế nhân công	0,4	0,0%	33,7	0,0%	1,2%

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê năm 2003, Bảng 156 và 162

Cơ cấu vốn đầu tư Nhà nước từ năm 2000-2003

Năm	Vốn NSNN		Vốn vay		Vốn của các DNNN		Nguồn vốn khác	
	Số tiền (tỷ đồng)	Tỷ trọng (%)	Số tiền (tỷ đồng)	Tỷ trọng (%)	Số tiền (tỷ đồng)	Tỷ trọng (%)	Số tiền (tỷ đồng)	Tỷ trọng (%)
2000	26268,1	41	20503,7	32	10724,1	17	6120,4	10
2001	30675,0	43	21259,9	29	12907,8	18	7289,1	10
2002	33825,4	43	30847,4	39	9122,2	12	5205,7	7
2003	33573,2	38	27797,2	31	17328,1	20	10108,1	11

*Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê 2003, Bảng 160.
Giá cố định năm 1994 (số liệu sơ bộ năm 2003)*

2004, tỷ lệ này vẫn còn tiếp tục tăng.

Công tác quản lý đầu tư nói chung, đặc biệt các công trình, dự án đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước còn nhiều yếu kém, thiếu sót đã dẫn đến tình trạng đầu tư dàn trải, thất thoát, kém hiệu quả. Qua số liệu báo cáo của Kiểm toán Nhà nước, 3 năm (2002 - 2004), trong 648 dự án được kiểm toán với giá trị khoảng 6000 tỷ đồng, có sai sót 159 tỷ đồng, chiếm 2,6% giá trị được kiểm toán. Trong đó, do kê khai sai 87 tỷ đồng; sai đơn giá 4 tỷ đồng, tính sai thuế, chi đền bù giải phóng mặt bằng sai chế độ, chi ban quản lý sai chế độ, thiếu thủ tục...68 tỷ đồng.

Bên cạnh đó, hiệu quả của việc sử dụng vốn tín dụng đầu tư phát triển, vốn đầu tư của doanh nghiệp nhà nước cũng kém hiệu quả.

Theo báo cáo của Quỹ hỗ trợ phát triển, đến ngày 31-12-2003, có 1551 dự án có nợ quá hạn (sử dụng vốn trong nước 1528 dự án; vốn ODA 23 dự án) với tổng số nợ quá hạn là 1185 tỷ đồng. Số lãi treo của các dự án này cũng lên tới 950 tỷ đồng. Đặc biệt, nợ kéo và lãi treo dài của các dự án thuộc Chương trình đánh bắt xa bờ và Chương trình mía đường chiếm hơn 40% nợ quá hạn và lãi treo của toàn hệ thống Quỹ hỗ trợ phát triển. Chương trình đánh bắt cá xa bờ đến nay mới thu hồi được khoảng 15% vốn vay đến hạn phải trả.

Việc mở rộng quá mức các đối tượng được vay ưu đãi của Nghị định 43/CP trước đây, cùng với các chính sách bảo hộ, cơ chế phân cấp mạnh, nhưng quản lý không chặt chẽ đã dẫn đến tình trạng nợ nần, đầu tư dàn trải, kém hiệu quả của nhiều doanh nghiệp nhà nước. Cho dù Chính phủ đã có nhiều giải pháp xử lý nợ đối với dư nợ xấu nói chung và hai chương trình nói riêng, nhưng tiến độ triển khai thực hiện ở các bộ, ngành, địa phương chậm và chưa dứt điểm.

Để phát huy vai trò của đầu tư nhà nước nhằm đạt được các mục tiêu tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2006-2010, cần phải có những giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư nhà nước. Những gợi ý chính là:

- Đổi mới nội dung, phương pháp và quy trình lập dự toán ngân sách nhà nước nói chung và đặc biệt là dự toán đầu tư XDCB từ NSNN, tăng cường gắn kết giữa Ngân sách thường xuyên với Ngân sách đầu tư phát triển; giữa Ngân sách đầu tư phát triển với kết quả đầu tư và tăng trưởng kinh tế; áp dụng rộng rãi cơ chế tự chủ tài chính đối với cả phần kinh phí thường xuyên và kinh phí đầu tư XDCB trong khu vực sự nghiệp; thực hiện quản lý bội chi ngân sách phù hợp với thông lệ quốc tế và giảm dần bội chi ngân sách. Hoàn thiện cơ chế phân cấp quản lý ngân sách nhà nước đi đôi

với tăng cường cơ chế kiểm tra, kiểm soát, bảo đảm sự thống nhất về chính sách, tự chủ và năng động trong triển khai thực hiện.

- Tăng cường tính công khai, minh bạch của ngân sách nhà nước trong tất cả các khâu từ xây dựng chính sách, lập dự toán, thẩm định, phê duyệt, tổ chức thực hiện và quyết toán ngân sách của tất cả các cấp, cả Ngân sách thường xuyên và Ngân sách đầu tư phát triển.

- Tạo môi trường thuận lợi cho đầu tư tư nhân. Gia tăng sự tham gia đầu tư của tư nhân vào xây dựng các cơ sở hạ tầng công cộng. Giảm dần, tiến tới loại bỏ hoàn toàn các hình thức bao cấp cho các DNNN thông qua miễn thuế, khoan nợ, xoá nợ, cho vay ưu đãi.

- Xây dựng quan hệ cân đối, hợp lý và hiệu quả giữa chi đầu tư và chi thường xuyên từ ngân sách, chuyển trọng tâm ưu tiên từ số lượng đầu tư sang cơ cấu, chất lượng và tính bền vững của đầu tư.

- Sắp xếp để ngân sách chi thường xuyên chiếm tỷ trọng ngày càng tăng; cần thận trọng để đảm bảo việc tăng mức lương và tiền công không làm giảm các khoản chi vận hành và bảo dưỡng khác. Kết hợp và củng cố việc lập kế hoạch tiền lương với cải cách công tác tuyển dụng công chức. Tăng lương qua thực thi một chiến lược rõ ràng hơn để chuyển những công việc không mang tính cơ bản của Chính phủ sang cho khu vực tư nhân.

- Chính phủ cần hệ thống hoá các phân tích rủi ro gắn với đầu tư, bao gồm phân tích về rủi ro bất thường liên quan đến các khoản vay tín dụng nhà nước.

- Tiến hành các hành động khẩn thiết để nâng cao hiệu quả đầu tư trong các lĩnh vực đầu tư XDCB, chấm dứt tình trạng thất thoát, lãng phí, dàn trải và nợ đọng trong lĩnh vực này. ■