

THỰC TRẠNG SỬ DỤNG VỐN TRONG ĐẦU TƯ CÔNG Ở VIỆT NAM

1. Thực trạng về quy mô và cơ cấu vốn

a) Vốn đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước – đầu tư công chiếm tỷ trọng lớn, nhưng hiệu quả thấp

Đầu tư công là đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội. Nguồn vốn để thực hiện đầu tư công bao gồm: vốn ngân sách nhà nước phân cho các bộ, ngành trực thuộc cấp Trung ương và phân cho các cấp quản lý địa phương, vốn trái phiếu chính phủ, vốn tín dụng đầu tư, vốn đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước của cấp quản lý trung ương và địa phương.

- Quy mô và đóng góp của đầu tư công vào tổng vốn đầu tư của toàn xã hội

Trong giai đoạn 2005 - 2013, quy mô vốn đầu tư công của Việt Nam tính theo giá hiện hành có xu hướng tăng, nhưng nếu theo giá so sánh năm 2010 thì quy mô của vốn đầu tư công bắt đầu có xu hướng giảm từ năm 2010. Xu hướng thay đổi của tỷ lệ đầu tư công so với GDP của Việt Nam cùng với xu hướng giảm tỷ lệ vốn đầu tư toàn xã hội so với GDP giai đoạn 2005- 2013 (tỷ trọng vốn của khu vực kinh tế nhà nước từ 17% GDP giai đoạn 2005-2007 xuống mức bình quân 11,9% GDP/năm trong giai đoạn 2011-2012 và năm 2013 là 12,3% GDP).

Xét về tỷ trọng của vốn đầu tư công trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội của Việt Nam, vốn đầu tư công chiếm tỷ lệ là 37,5% trong giai đoạn 2008-2010 theo giá hiện hành và giảm nhẹ trong giai đoạn 2011-2012 (tỷ lệ 37,4%) và lại tăng lên vào năm 2013 (tỷ lệ là 40,4%). Tỷ trọng vốn đầu tư công trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội tăng lên về tỷ trọng, trong khi tỷ lệ đầu tư công so với GDP giảm do sự suy giảm đầu tư của khu vực kinh tế có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Việc thu hẹp quy mô đầu tư công trong thời gian vừa qua đã đóng góp vào việc giảm dần quy mô của vốn đầu tư toàn xã hội, qua đó thu hẹp khoảng cách giữa tiết kiệm và đầu tư, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô vững chắc hơn trong cả trung và dài hạn.

Bảng 7: Quy mô và đóng góp của vốn đầu tư công trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội

| Trong đó | | | Tổng vốn đầu tư toàn xã hội của Việt Nam | Giai đoạn/năm |
|--|--------------------------------|--------------------------|--|---------------|
| Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài | Khu vực kinh tế ngoài nhà nước | Khu vực kinh tế nhà nước | | |
| Tỷ lệ vốn đầu tư công so với tổng sản phẩm quốc nội (%GDP) | | | | |
| 7,4 | 15,1 | 17,0 | 39,4 | 2005-2007 |
| 10,6 | 13,5 | 14,5 | 38,6 | 2008-2010 |
| 7,6 | 12,3 | 11,9 | 31,9 | 2011-2012 |
| 6,7 | 11,5 | 12,3 | 30,4 | 2013 |
| Tỷ trọng trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội | | | | |
| 18,5 | 38,2 | 43,4 | 100 | 2005-2007 |
| 27,4 | 35,1 | 37,5 | 100 | 2008-2010 |
| 23,9 | 38,7 | 37,4 | 100 | 2011-2012 |
| 22,0 | 37,6 | 40,4 | 100 | 2013 |

Nguồn: Niên giám Thống kê năm 2013.

- Cơ cấu nguồn vốn đầu tư công của Việt Nam

Vốn đầu tư công của Việt Nam được hình thành từ ba nguồn chủ yếu: vốn ngân sách nhà nước, vốn vay và vốn của các doanh nghiệp nhà nước. Trong giai đoạn 2008-2013, tỷ trọng vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước ngày càng giảm so với tổng vốn đầu tư công (tỷ trọng bình quân của vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước đã giảm từ 56,98%/năm trong giai đoạn 2008-2010 xuống 53,44%/năm giai đoạn 2011-2012 và chỉ còn 46,7% năm 2013); vốn vay lại đang có xu hướng tăng dần (các giai đoạn tương tự như trên có số liệu tương ứng là 21,38%; 32,91% và 33%).

Vốn vay cũng có xu hướng dịch chuyển, tỷ lệ vay trong nước tăng lên. Vốn vay trong nước chủ yếu được hình thành từ trái phiếu chính phủ (trái phiếu kho bạc, tín phiếu kho bạc, trái phiếu ngoại tệ, công trái xây dựng Tổ quốc, trái phiếu đầu tư, trái phiếu công trình...). Vốn vay trong nước có tỷ trọng lớn là vốn vay ngắn hạn dưới 5 năm, đặc biệt có khoảng 30% vốn trong nước có thời hạn trả nợ từ 1-3 năm. Vốn vay ngắn hạn nhưng thường được dùng đầu tư trung và dài hạn đã làm cho áp lực trả nợ lớn.

- Cơ cấu đầu tư công theo ngành kinh tế của Việt Nam

Tỷ trọng vốn đầu tư công cho ngành nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản so với tổng vốn đầu tư công của Việt Nam có xu hướng giảm liên tục trong giai đoạn 2005-2013, đặc biệt là trong giai đoạn 2009-2013. Khu vực nông nghiệp là điểm tựa cho nông dân và bộ phận lớn dân số của Việt Nam, đầu tư công cho khu vực này thấp thì có thể dẫn đến hậu quả trì trệ và tụt hậu trong trung và dài hạn cho khu vực này.

Tỷ trọng vốn đầu tư công cho các ngành công nghiệp chế biến, chế tạo chưa được quan tâm đúng mức để tạo ra những mũi nhọn, đột phá trong phát triển. Tỷ lệ đầu tư công cho công nghiệp chế biến chế tạo trong giai đoạn 2005-2013 có biến động (2005-2007: bình quân 10,3%/năm; 2008-2010: 8%/năm; 2011-2012: 10,9%/năm; 2013: 11,2%/năm).

Vốn đầu tư công phân bổ cho hoạt động chuyên môn khoa học công nghệ chiếm tỷ trọng nhỏ trong tổng vốn đầu tư công của cả nước (giai đoạn 2005-2007 là 1,6%/năm và tăng nhẹ lên mức 2,0%/năm trong giai đoạn 2008-2010). Nếu tính theo giá so sánh năm 2010 thì tốc độ tăng trưởng đầu tư công phân bổ cho hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ đã giảm mạnh từ mức 0,99% năm 2010 xuống mức - 1,05% năm 2011.

Bảng 8: Thực trạng phân bổ vốn đầu tư công theo các ngành kinh tế

| Giai đoạn | | | Ngành kinh tế |
|-----------|-----------|------------|------------------------------|
| 2011-2012 | 2008-2010 | 2005- 2007 | |
| 5,5 | 6,3 | 6,9 | Nông, lâm nghiệp và thủy sản |
| 6,1 | 7,0 | 8,1 | Khai khoáng |

| | | | |
|-------|------|------|---|
| 110,9 | 8,0 | 10,3 | Công nghiệp chế biến, chế tạo |
| 14,0 | 14,8 | 13,9 | Sản xuất, phân phối điện, khí đốt, hơi nước, điều hòa |
| 3,5 | 3,8 | 3,9 | Cung cấp nước, hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải |
| 5,6 | 4,8 | 4,4 | Xây dựng |
| 2,9 | 2,0 | 1,3 | Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô... |
| 16,5 | 19,6 | 19,5 | Vận tải, kho bãi |
| 1,5 | 1,0 | 0,4 | Dịch vụ lưu trữ và ăn uống |
| 5,3 | 5,5 | 5,6 | thông tin và truyền thông |
| 1,8 | 1,3 | 0,6 | Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm |
| 2,7 | 2,0 | 1,3 | Hoạt động kinh doanh bất động sản |
| 2,1 | 2,0 | 1,6 | Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ |
| 8,2 | 8,9 | 7,0 | Hoạt động của Đảng, tổ chức chính trị xã hội; quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng; bảo đảm xã hội bắt buộc |
| 4,7 | 4,2 | 5,4 | Giáo dục và đào tạo |
| 2,9 | 3,0 | 3,3 | Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội |
| 2,3 | 2,5 | 2,4 | Nghệ thuật, vui chơi và giải trí |
| 2,3 | 2,5 | 2,6 | Hoạt động khác |

Nguồn: Niên giám Thống kê năm 2013,

Tỷ trọng đầu tư công phân bổ cho ngành giáo dục và đào tạo trong tổng vốn đầu tư công có xu hướng giảm, bình quân 5,4%/năm giai đoạn 2005-2007 xuống còn 4,2%/năm giai đoạn 2008-2010. Còn nếu tính theo giá so sánh năm

2010 thì tốc độ tăng trưởng của đầu tư công phân bổ cho giáo dục và đào tạo sụt giảm từ mức 8,09% năm 2010 xuống mức -5,96% năm 2011.

Tỷ trọng đầu tư công phân bổ cho hai lĩnh vực bất động sản và tài chính, ngân hàng và bảo hiểm có xu hướng tăng. Đầu tư cho bất động sản từ mức 1,3% giai đoạn 2005-2007 lên tới mức bình quân khoảng 2,3%/năm trong giai đoạn 2008-2010 và tiếp tục tăng lên 2,7%/năm giai đoạn 2011-2012.

Việc phân bổ đầu tư công của Việt Nam theo các ngành kinh tế đã và đang thể hiện nhiều tồn tại và bất cập trầm trọng. Những ngành có lợi thế so sánh như nông, lâm và thủy sản, công nghiệp chế biến mủi nhọn, các lĩnh vực tạo sức lan tỏa lớn như giáo dục, đào tạo, hoạt động chuyên môn khoa học chưa nhận được sự đầu tư tương xứng, tỷ lệ đầu tư công phân bổ cho các lĩnh vực này thường bấp bênh. Việc phân bổ đầu tư công vào các lĩnh vực tạo ít việc làm, giá trị gia tăng thấp và nhiều rủi ro dẫn tới hiệu quả phân bổ và hiệu quả đầu tư thấp, thậm chí còn gây nên những bất ổn cho nền kinh tế. Với vai trò là khu vực kinh tế chủ đạo thì đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước nên chú trọng vào đầu tư những ngành, lĩnh vực tạo điều kiện nền tảng cho tăng trưởng.

- Cơ cấu vốn đầu tư công phân bổ theo cấp quản lý

Đầu tư công của Việt Nam theo cấp quản lý diễn ra theo xu hướng gia tăng tỷ trọng đầu tư công cấp địa phương và giảm tỷ trọng đầu tư công cấp trung ương trong giai đoạn 2005-2013. Nếu tính theo giá hiện hành thì tỷ trọng đầu tư công phân bổ cho các địa phương trong tổng vốn đầu tư công có xu hướng gia tăng từ 49,99%/năm giai đoạn 2005-2007 lên *56,7%/năm giai đoạn 2011-2012. Đẩy mạnh phân cấp quản lý đầu tư nói chung và đầu tư công nói riêng là chủ trương đúng đắn của Chính phủ theo nguyên tắc thị trường. Tuy nhiên việc đẩy mạnh phân cấp quản lý đầu tư chưa gắn chặt với trách nhiệm của từng địa phương. Đây là một nguyên nhân quan trọng dẫn đến hoạt động đầu tư ở cấp địa phương dàn trải, hiệu quả thấp, đầu tư theo phong trào và không ít trường hợp vì lợi ích cục bộ của địa phương.

Đầu tư công của Việt Nam chiếm tỷ trọng lớn trong tổng đầu tư của toàn xã hội, nhưng hiệu quả đầu tư thấp. Do vậy nên đầu tư công chưa phát huy được vai trò động lực, có tác động lan tỏa thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu ngành gắn với sản phẩm, ngành có năng lực cạnh tranh, cơ cấu vùng gắn với vùng trọng điểm.

Nhìn vào những số liệu được công bố, nợ công của Việt Nam vẫn nằm trong giới hạn an toàn (2010: 51,7% GDP; 2011: 50,1% GDP; 2012: 50,8% GDP; 2013: 54,1% GDP). Đầu tư công hiệu quả thấp, thời gian đầu tư thường bị kéo dài khiến nợ công là một áp lực đối với nền kinh tế.

Trong khi đó, thu hút và sử dụng vốn đầu tư nước ngoài trong thời gian qua đã tạo ra cú hích mạnh mẽ cho kinh tế Việt Nam, tác động lớn đến việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế, khả năng tiếp cận công nghệ, phát triển thị trường, tạo việc làm, nâng cao kỹ năng quản lý và lao động. Tổng sản phẩm quốc nội của Việt Nam tăng trong thời gian qua có phần đóng góp rất lớn của vốn đầu tư nước ngoài. Vì vậy, thu nhập ròng của Việt Nam thấp hơn nhiều so với con số GDP công bố (Theo Ngân hàng Thế giới, năm 2012 số vốn chuyển theo chủ sở hữu nước ngoài là 7,5 tỷ USD và năm 2013 con số này là trên 8 tỷ USD).

Tỷ trọng của vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài từ năm 2005 đến năm 2013 có xu hướng giảm về tỷ trọng trong tổng đầu tư toàn xã hội (2005-2007: bình quân năm 18,5% tổng vốn đầu tư toàn xã hội; 2008- 2010: 27,4%; 2011-2012: 23,9%; 2013: 22,0%).

Tỷ trọng vốn đầu tư của khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội thấp, nhưng khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài đã đầu tư vào những lĩnh vực khai thác được lợi thế của Việt Nam như dầu khí, điện tử, dịch vụ logistic... Thông qua đó, khu vực kinh tế có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài đã bước đầu hình thành được một số lĩnh vực công nghiệp mũi nhọn có ý nghĩa quan trọng đối với nền kinh tế.

Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài đã tạo ra khối lượng hàng hóa đáp ứng được nhu cầu của thị trường, tạo được việc làm có năng suất và thu nhập cao hơn so với các khu vực khác trong nền kinh tế.

Tuy nhiên, việc thu hút vốn đầu tư của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài gặp phải một số khó khăn đối với nền kinh tế Việt Nam:

Thứ nhất, về cơ cấu vốn đầu tư theo ngành của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài có nhiều điểm bất cập bắt nguồn từ chính quy hoạch của Việt Nam;

Thứ hai, về việc thu hút đầu tư vào các khu công nghiệp gặp khó khăn;

Thứ ba, về vốn đầu tư phân bố mất cân đối giữa các vùng và các địa phương;

Thứ tư, việc chuyển giao, lan tỏa công nghệ của khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài thấp;

Thứ năm, nguồn vốn của các nhà đầu tư nước ngoài cũng bị thu hẹp do ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế.

Bên cạnh đó vốn đầu tư của khu vực kinh tế ngoài nhà nước có vai trò quan trọng trong tăng trưởng kinh tế của Việt Nam, nhưng tỷ trọng vốn đầu tư của khu vực này có xu hướng giảm

Tỷ trọng vốn đầu tư của khu vực kinh tế ngoài nhà nước từ năm 2005 đến năm 2013 có xu hướng giảm: giai đoạn 2005-2007 chiếm 38,2% tổng vốn đầu tư toàn xã hội; giai đoạn 2008-2010 là 37,5%; giai đoạn 2011-2012 là 38,7% và năm 2013 là 37,6%. Đầu tư của khu vực tư nhân trong giai đoạn 2007- 2010 là 15% GDP thì đến năm 2013 chỉ còn 11,5% GDP. Nếu dựa trên con số đánh giá về hoạt động của khu vực kinh tế ngoài nhà nước, khu vực này có những tổn thất nặng nề và khả năng phục hồi rất khó khăn. Năm 2013 số doanh nghiệp tư nhân tuyên bố phá sản hoặc ngừng hoạt động vẫn tiếp tục tăng 11,9% so với năm 2012; trong số doanh nghiệp tư nhân còn hoạt động thì 65% báo cáo không có lãi. Theo điều tra của Phòng Công nghiệp và Thương mại Việt Nam (VCCI) về năng lực cạnh tranh cấp tỉnh năm 2013 chỉ có 20,3% doanh nghiệp dân doanh được hỏi có ý định mở rộng khả năng sản xuất, trong khi con số này năm 2007 là 74,3%. Tình trạng khó khăn khu vực kinh tế ngoài quốc doanh - động lực của nền kinh tế, cho thấy khả năng phục hồi và phát triển kinh tế Việt Nam đang gặp nhiều thách thức.

Sự suy giảm của khu vực kinh tế ngoài nhà nước vì cơ cấu đầu tư của khu vực kinh tế ngoài nhà nước có nhiều điểm bất hợp lý; đầu tư dựa chủ yếu vào vốn vay và bị ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế dẫn đến thu hẹp về thị trường.

2.Thực trạng hiệu quả sử dụng vốn đầu tư

Vốn đầu tư công đóng góp chủ yếu vào tăng trưởng kinh tế

Trong những năm qua, với mô hình tăng trưởng kinh tế chủ yếu dựa vào chiều rộng, vốn đầu tư đã đóng góp một phần quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế Việt Nam.

Theo tính toán của các cơ quan nghiên cứu, đóng góp của vốn đầu tư vào tăng trưởng của Việt Nam luôn chiếm tỷ trọng lớn, vốn đầu tư thường xuyên

đóng góp trên 50% vào tăng trưởng. Vì vậy, vấn đề phân bổ và sử dụng nguồn vốn đầu tư có ảnh hưởng lớn đến tăng trưởng kinh tế của Việt Nam. Trong thời gian qua, tỷ lệ vốn đầu tư toàn xã hội trên GDP có xu hướng giảm, thời điểm đỉnh cao lên đến trên 40% GDP, năm 2013 chỉ còn khoảng 30% GDP. Vốn đầu tư toàn xã hội giảm đã góp phần làm cho tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế giảm sút. Xu hướng tăng trưởng dựa vào vốn đầu tư, trong khi vốn tích lũy từ nội bộ nền kinh tế thấp dẫn đến phụ thuộc vào vốn vay. Nguy cơ phát triển kinh tế thiếu ổn định, bền vững có thể xảy ra.

b) Hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công thấp

+ Tỷ lệ GDP/vốn đầu tư thấp và ngày càng giảm. Bình quân 1 đồng vốn đầu tư giai đoạn 1996- 2000 tạo ra 3,0 đồng GDP, thì giai đoạn 2001-2005 chỉ còn đạt 2,6 đồng GDP, giai đoạn 2006-2010 chỉ còn đạt 2,4 đồng GDP.

+ Hệ số ICOR cao và liên tục tăng.

Bảng 9: Hiệu quả vốn đầu tư của Việt Nam từ năm 1991 đến năm 2013

| Hệ số ICOR (lần) | Vốn đầu tư/GDP (%) | Năm |
|------------------|--------------------|-----------|
| 3,45 | 28,2 | 1991-1995 |
| 4,7 | 33,3 | 1996-2000 |
| 5,21 | 39,1 | 2001-2005 |
| 6,10 | 42,7 | 2006-2010 |
| 6,70 | 31,9 | 2011-2012 |
| 5,6 | 30,4 | 2013 |

Nguồn: Niên giám Thống kê năm 2013.

Hệ số ICOR của Việt Nam tăng cao do nhiều lý do:

Thứ nhất, Việt Nam đang trong giai đoạn công nghiệp hóa cần phải thực hiện đầu tư nhiều công trình xây dựng cơ bản, xây dựng kết cấu hạ tầng, những dự án này đòi hỏi lượng vốn đầu tư cao nhưng thời gian thu hồi vốn chậm.

Thứ hai, cơ cấu kinh tế và cơ cấu đầu tư công chưa hợp lý. Trong thời gian qua, khu vực kinh tế nhà nước chú trọng đầu tư vào một loạt ngành có sức cạnh tranh thấp (mía đường, thép, xi măng...), đầu tư dàn trải mang tính phong trào,

còn khu vực ngoài nhà nước chưa thực sự đầu tư cho sản xuất kinh doanh mà dồn vào các kênh chứng khoán, bất động sản, vàng....

Thứ ba, khu vực kinh tế nhà nước với vai trò là khu vực kinh tế chủ đạo nhưng hiệu quả của vốn đầu tư rất thấp. Vốn đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước chiếm tỷ trọng lớn trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội, nhưng hệ số ICOR luôn cao hơn so với các khu vực khác của nền kinh tế;

Thứ tư, công tác đầu tư còn thiếu cơ chế quản lý, giám sát chặt chẽ. Các khâu từ quy hoạch, thiết kế, lập dự toán, đấu thầu, thi công, giám sát thi công chưa tốt dẫn đến không bảo đảm chất lượng công trình, làm thất thoát, lãng phí vốn.

Hiệu quả vốn đầu tư thấp dẫn đến nhiều hệ lụy trong phát triển của Việt Nam như: lạm phát, tạo gánh nặng nợ, sản phẩm và doanh nghiệp Việt Nam có khả năng cạnh tranh thấp...



TTBD ĐBDC