

ĐẦU TƯ CÔNG: HẠN CHẾ VÀ CÁC GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC

*TS. Trần Thị Mai Hoa,
Khoa Đầu Tư, Trường Đại Học Kinh Tế Quốc Dân
Email: tranthimaihoa75@gmail.com
ĐT: 0912462412*

Đầu tư công có ý nghĩa quan trọng trong tiến trình phát triển kinh tế xã hội của đất nước, là đòn bẩy trong phát triển đối với một số ngành, vùng trọng điểm. Đầu tư công hiệu quả là một trong các giải pháp quan trọng nhằm nâng cao chất lượng tăng trưởng và năng lực cạnh tranh của quốc gia. Tuy nhiên thời gian qua, đầu tư công vẫn còn tồn tại nhiều vấn đề như: Cơ cấu đầu tư công chưa hợp lý, tốc độ giải ngân đầu tư công còn chậm, thất thoát lãng phí trong đầu tư công vẫn còn nhiều. Để khắc phục được các hạn chế này, một số giải pháp được đề xuất như: hoàn thiện thể chế luật pháp về đầu tư công, cơ cấu lại đầu tư công, hoàn thiện công tác quản lý đầu tư công, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật trong đầu tư công, đổi mới công tác quản lý đầu tư công.

1. Đặt vấn đề

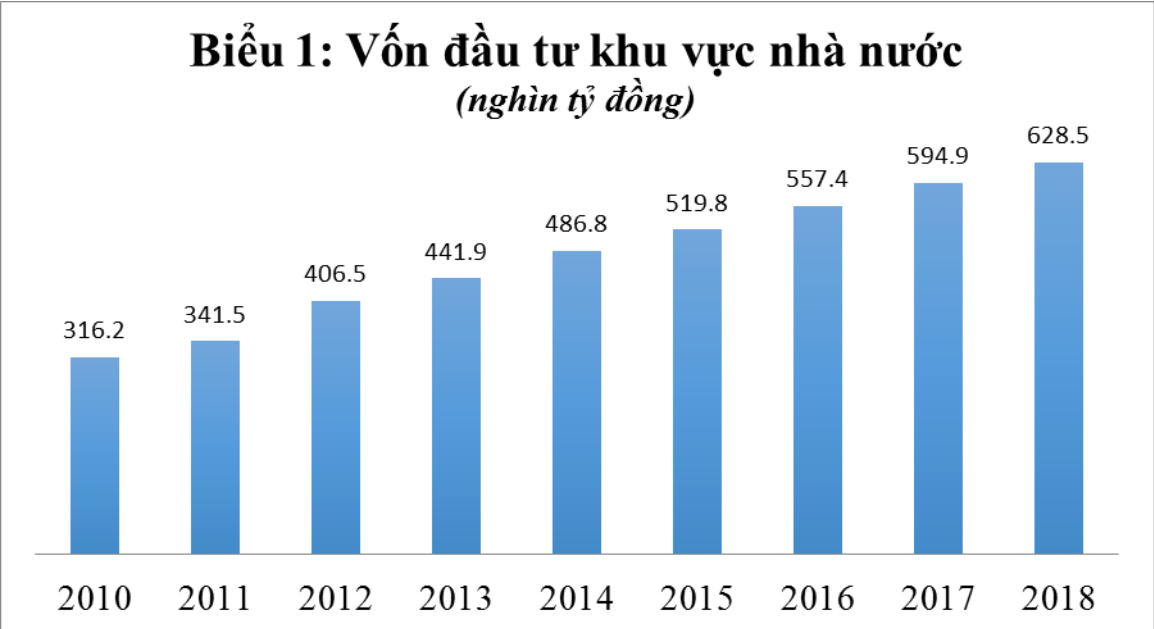
Theo Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13 của Việt Nam ban hành ngày 18/06/2014 (Quốc hội, 2014), “ Đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế – xã hội và đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế – xã hội”. Do đó, Đầu tư công có vai trò quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia đặc biệt là những nước đang phát triển như Việt Nam. Vì Đầu tư công giúp hoàn thiện cơ sở hạ tầng, cải thiện môi trường đầu tư, môi trường kinh doanh giúp thu hút và sử dụng có hiệu quả vốn đầu tư nước ngoài.

Mặc dù giai đoạn 2010-2018, đầu tư công đã phát huy được vai trò tích cực trong việc hoàn thiện cơ sở hạ tầng phục vụ cho chiến lược phát triển kinh tế xã hội của đất nước nhưng việc sử dụng nguồn vốn đầu tư công vẫn còn tồn tại một số các hạn chế. Thông qua việc phân tích thực trạng đầu tư công giai đoạn 2010-2018, bài viết sẽ chỉ ra một số hạn chế, nguyên nhân tồn tại trong hoạt động đầu tư công như: Cơ cấu đầu tư công chưa hợp lý, Tốc độ giải ngân chậm, thất thoát lãng phí nhiều

và đề xuất một số giải pháp khắc phục nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công giai đoạn tới.

2. Tình hình đầu tư công giai đoạn 2010-2018

Đầu tư công có ý nghĩa quan trọng trong tiến trình phát triển kinh tế xã hội của đất nước, là đòn bẩy trong phát triển kinh tế đối với một số ngành, vùng trọng điểm. Khai thác và sử dụng nguồn vốn đầu tư công hiệu quả giúp cho chất lượng tăng trưởng kinh tế tăng, đảm bảo an toàn tài chính quốc gia và nâng cao khả năng cạnh tranh của đất nước. Nhận thức được tầm quan trọng của đầu tư công, Giai đoạn 2010-2018, Việt Nam không ngừng quan tâm đến hoạt động đầu tư công thể hiện như sau:



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2010-2018), Niên giám thống kê

Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, qui mô vốn đầu tư công giai đoạn 2010-2018 tăng liên tục qua các năm từ 316,2 nghìn tỷ đồng năm 2010 tăng lên 628,5 nghìn tỷ đồng năm 2018 (tăng 98,8%). Tuy nhiên, tỷ trọng vốn đầu tư công trong tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội giai đoạn này lại có xu hướng giảm xuống từ 38,1% năm 2010 và 40,4 % năm 2013 xuống còn 33,9% năm 2018. Điều đó thể hiện, cơ cấu đầu tư toàn xã hội chuyển biến tích cực, vai trò của khu vực kinh tế tư nhân trong nước tiếp tục được nâng lên.

Bảng 1: Cơ cấu nguồn vốn đầu tư phát triển toàn xã hội thực hiện phân theo thành phần kinh tế (%)

Năm	Kinh tế nhà nước	Kinh tế tư nhân	Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài	Tổng số
2010	38,1	36,1	25,8	100
2011	36,9	38,5	24,5	100
2012	40,2	38,1	21,6	100
2013	40,4	37,7	21,9	100
2014	39,9	38,4	21,7	100
2015	38,0	38,7	23,3	100
2016	37,5	39,0	23,4	100
2017	35,7	40,6	23,8	100
2018	33,9	42,6	23,5	100

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2010-2018), Niên giám thống kê

Về cơ cấu nguồn vốn đầu tư công, theo PGS.TS. Bùi Tất Thắng (2018) Vốn ngân sách nhà nước chiếm khoảng 50%, Vốn vay chiếm khoảng 30%, còn lại 20% là vốn của các doanh nghiệp nhà nước và nguồn vốn khác. Vốn đầu tư từ Trung ương có xu hướng giảm dần, còn vốn từ ngân sách địa phương (tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương) có xu hướng tăng lên. Giai đoạn 2005-2016, vốn đầu tư của Trung ương bình quân là 51,4%, vốn đầu tư của địa phương bình quân là 48,6%. Sự chênh lệch không đáng kể của 2 nguồn vốn ngân sách nhà nước này phản ánh sự phân cấp mạnh mẽ của cơ chế đầu tư công thời gian qua.

Năm 2018, Tổng số vốn ngân sách trung ương là 187.000 tỉ đồng. Số vốn này đã được phân bổ cho việc đầu tư các dự án trọng điểm của bộ, ngành, địa phương và các chương trình mục tiêu quốc gia (Lam Thanh, 2018).

Vốn đầu tư công phần lớn được dành cho lĩnh vực phát triển kết cấu hạ tầng, gồm cả hạ tầng cứng (đường giao thông, sân bay, bến cảng, cấp thoát nước, điện, viễn thông...), và hạ tầng mềm (y tế, giáo dục...). Tổng cộng các lĩnh vực này năm 2016 chiếm khoảng 53,6% tổng đầu tư công; trong đó, lĩnh vực vận tải, kho bãi lớn nhất (21,3%) và lĩnh vực điện, nước xếp thứ hai (14,4%) (Bùi Tất Thắng, 2018). Nhờ đó, nhiều công trình, dự án đầu tư kết cấu hạ tầng (nhất là trong giao thông, cấp điện...) đã được triển khai thực hiện và năng lực hệ thống kết cấu hạ tầng của quốc gia được cải thiện rõ rệt.

3. Hạn chế và các nguyên nhân tồn tại

Bên cạnh các kết quả tích cực trong hoạt động giải ngân vốn đầu tư công giai đoạn 2010-2018, hoạt động đầu tư công vẫn tồn tại một số các hạn chế như sau:

Thứ nhất, Cơ cấu đầu tư công chưa hợp lý

Trong cơ cấu đầu tư phát triển toàn xã hội, vốn đầu tư khu vực nhà nước mặc dù có xu hướng giảm nhưng vẫn chiếm tỷ lệ cao (trung bình giai đoạn 2010-2018 khoảng 37,8%). Trong một số ngành như Giáo dục Đào tạo, ngành Y tế, vốn đầu tư nhà nước vẫn chiếm tỷ lệ quá lớn trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội,.

Theo PGS.TS Bùi Tất Thắng (2018), tỷ trọng vốn đầu tư công năm 2015 trên tổng đầu tư cho lĩnh vực giáo dục đào tạo là 78,7%; y tế: 67,2%; sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước, điều hòa không khí: 74%; thông tin và truyền thông: 63,5%; hoạt động chuyên môn và khoa học công nghệ: 61,2%; nghệ thuật vui chơi và giải trí: 71,7%. Cơ cấu đầu tư nội bộ ngành, lĩnh vực còn chưa hợp lý (chi nông nghiệp chủ yếu vào hệ thống thủy lợi, chi giao thông vận tải chủ yếu vào đường bộ...) và chưa có sự gắn kết chặt chẽ giữa chi đầu tư và chi thường xuyên (đảm bảo trang thiết bị, vận hành, duy tu, bảo dưỡng...). Đầu tư vốn ngân sách nhà nước vẫn dựa chủ yếu vào nguồn bội chi ngân sách (vay nợ trong nước và nước ngoài) do cân đối ngân sách gặp khó khăn. Tỷ trọng chi đầu tư phát triển trên tổng chi ngân sách nhà nước giảm dần theo mức giảm bội chi ngân sách nhà nước, năm 2015 khoảng 17,4% (so với năm 2011 là 26,4%).

Trong phân bổ vốn đầu tư phát triển từ Ngân sách Nhà nước, vẫn còn tình trạng giao vốn nhiều lần chưa đúng quy định, giao vốn cho dự án không có trong danh mục đầu tư công trung hạn, giao vốn đối ứng ODA khi chưa có quyết định đầu tư 100 tỷ đồng, xác định nguồn vốn ngân sách trung ương trong tổng mức đầu tư vượt tỷ lệ được hỗ trợ 543 tỷ đồng..

Thứ hai, Tốc độ giải ngân đầu tư công còn chậm

Giai đoạn 2010-2018, tổng vốn đầu tư toàn xã hội liên tục tăng mạnh, tỷ lệ tăng bình quân 12,7%/năm. Trong đó, vốn đầu tư NSNN mỗi năm đều tăng, đóng góp tích cực vào quá trình phát triển kinh tế. Tuy vậy, việc giải ngân, sử dụng nguồn vốn này vẫn còn chậm, làm ảnh hưởng lớn tới hiệu quả tăng trưởng. Theo báo cáo thực hiện nhiệm vụ chi NSNN của Chính phủ, năm 2018, số chi đầu tư phát triển (ĐTPT) theo dự toán gần 400 nghìn tỷ đồng, thực hiện trong chín tháng chỉ đạt 50,9% dự toán. Tuy nhiên, ước chi cả năm lại đạt 418,36 nghìn tỷ đồng, tăng 4,7% so với dự toán, do được bổ sung từ nguồn dự phòng ngân sách đã bố trí trong dự

toán đầu năm. Số chi trả nợ lãi dự toán là 112,5 nghìn tỷ đồng, thực hiện chín tháng đạt 71,5% dự toán; ước chi cả năm trong phạm vi dự toán.

Trong khi đó, số chi thường xuyên theo dự toán lên hơn 940 nghìn tỷ đồng, gấp hơn hai lần số chi cho ĐTPT, ước chi cả năm đạt 953 nghìn tỷ đồng, tăng 1,3% so dự toán. Dự toán năm 2019 vừa được thông qua cũng cho thấy, dù tuân theo nguyên tắc, định hướng tăng tỷ trọng chi ĐTPT trong tổng chi NSNN, nhưng số chi cũng chỉ đạt 429,3 nghìn tỷ đồng, bằng 26,3% tổng chi NSNN, tăng 7,4% so dự toán năm 2018.

Công tác giải ngân vốn đầu tư công đóng vai trò quan trọng, phản ánh tiến độ thực hiện các dự án đầu tư, quyết định trực tiếp đến hiệu quả đầu tư dự án, nhưng thực tế cho thấy, luôn diễn ra tình trạng vốn nằm chờ dự án.

Qua theo dõi tình hình giải ngân nguồn ngân sách T.Ư cho thấy, tỷ lệ giải ngân kế hoạch đầu tư công giai đoạn 2016-2018 đạt rất thấp. Từ năm 2016 đến ngày 31-10-2018, giải ngân mới đạt 368 nghìn tỷ đồng, chỉ đạt 72% kế hoạch đã giao. Năm 2017, kế hoạch vốn đầu tư ngân sách T.Ư là 175 nghìn tỷ đồng, giải ngân đạt 135 nghìn tỷ đồng, bằng 77,1% kế hoạch. Riêng năm 2018, kế hoạch 176 nghìn tỷ đồng, đến ngày 31-10 giải ngân mới đạt 88 nghìn tỷ đồng, bằng 50% kế hoạch.

Như vậy, số giải ngân thực tế hằng năm vẫn thấp hơn nhiều so với dự toán, cho thấy vẫn còn có vướng mắc làm số lượng giải ngân chậm.

Theo báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư công năm 2018 và dự kiến kế hoạch năm 2019 của Chính phủ, giải ngân kế hoạch vốn ngân sách nhà nước 9 tháng năm 2018 ước đạt 203,6 nghìn tỉ đồng, đạt 52,46% so kế hoạch Thủ tướng giao, tương đương 50,93% dự toán Quốc hội giao.

Trong 9 tháng đầu năm, chỉ có 1 bộ, ngành trung ương và 5 địa phương đạt tỷ lệ giải ngân cao trên 80% kế hoạch. Tuy nhiên, vẫn còn một số bộ, ngành trung ương và địa phương có số giải ngân thấp, trong đó một số bộ, ngành giải ngân năm 2018 dưới 10% kế hoạch.

Thứ ba, thất thoát lãng phí trong đầu tư công còn nhiều

Tình trạng thất thoát lãng phí trong đầu tư công diễn biến phức tạp. Cụ thể như, phân bổ vốn đầu tư chưa thực hiện đúng các quy định như: phân bổ vốn cho dự án không đáp ứng các nguyên tắc, tiêu chí, và phân bổ vốn còn dàn trải, thời gian phân bổ kéo dài so với quy định.

Tình trạng nợ đọng trong xây dựng cơ bản không được xử lý triệt để. Nhiều dự án dở dang, hoặc thời gian thi công kéo dài, chậm tiến độ, tăng tổng mức đầu tư gây lãng phí và thất thoát nguồn lực nhưng không bị xử lý nghiêm. Bên cạnh đó, một số bộ ngành trung ương và địa phương vẫn đề xuất khởi công mới các dự án khi chưa cân đối đủ vốn để thanh toán nợ đọng xây dựng cơ bản hoặc mức bố trí vốn thấp làm cho dự án không thể hoàn thành đúng tiến độ thời gian phê duyệt.

Các hạn chế trong hoạt động đầu tư công do nhiều nguyên nhân như:

Thứ nhất, thể chế pháp luật về đầu tư công còn chưa đồng bộ.

Các văn bản pháp luật chưa khắc phục được tình trạng chồng chéo và không thống nhất gây khó khăn cho việc phân bổ vốn và ảnh hưởng tới tiến độ giải ngân vốn cho dự án

Thứ hai, công tác quản lý hoạt động đầu tư công còn yếu.

Việc quy hoạch, lựa chọn dự án, quản lý xây dựng, đánh giá và giám sát dự án còn kém, chưa khách quan và tuân thủ quy định. Ví dụ như, phương án phân bổ vốn của nhiều bộ, ngành và địa phương kéo dài, gửi báo cáo chậm so với thời gian quy định làm chậm quá trình tổng hợp và ảnh hưởng đến tiến độ giao kế hoạch chung của cả nước. Hay tình trạng chuẩn bị dự án sơ sài, mang tính hình thức vẫn còn tồn tại ở một số nơi, dẫn đến sau khi dự án được bố trí kế hoạch vốn lại yêu cầu điều chỉnh quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư. Hoặc các cơ quan, địa phương còn lúng túng và chưa thống nhất trong khâu xử lý trong xây dựng danh mục dự án đầu tư công. Công tác đánh giá và giám sát dự án chưa thực sự được coi trọng.

Thứ ba, Năng lực của chủ đầu tư còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý, quy mô và chất lượng.

Việc này dẫn đến nhiều dự án bị vỡ thầu, chậm tiến độ, vượt chi phí, gây thất thoát lãng phí vốn đầu tư do năng lực của chủ đầu tư và tư vấn yếu kém. Chế tài của pháp luật đối với các vi phạm trong quản lý dự án, quản lý chi phí đầu tư xây dựng chưa đủ mạnh để hạn chế tiêu cực trong lĩnh vực này.

Ngoài ra, năng lực của nhà thầu thi công yếu, nhưng chủ đầu tư không kiên quyết xử lý, kết hợp với yếu tố mùa vụ trong triển khai thi công dự án (tập trung thực hiện trong mùa khô) dẫn tới kéo dài thời gian thi công.

Thứ tư, khó khăn trong khâu giải phóng mặt bằng.

Chủ đầu tư còn phải thỏa hiệp với người dân trong quá trình khảo sát, đo đạc và xác định giá bồi hoàn, tái định cư... Bên cạnh đó, một số bộ, ngành và địa

phương chưa quyết liệt chỉ đạo chủ đầu tư đẩy nhanh việc đền bù, giải phóng mặt bằng

4. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công giai đoạn tới

Để khắc phục các hạn chế đang tồn tại và nâng cao hiệu quả đầu tư công, một số các giải pháp cơ bản được đề xuất như sau:

Thứ nhất, hoàn thiện thể chế luật pháp về đầu tư công.

Hệ thống luật pháp về đầu tư công cần được hoàn thiện để đảm bảo tính thống nhất và đồng bộ nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động đầu tư công. Cần tập trung vào việc sửa đổi các vướng mắc về cơ chế chính sách quy định tại Luật Xây dựng, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn,... nhằm tháo gỡ kịp thời các rào cản, vướng mắc và tạo điều kiện thuận lợi để các dự án triển khai theo đúng tiến độ với chất lượng cao. Việc tạo hành lang pháp lý thông thoáng, đơn giản hóa quy trình, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật về quản lý đầu tư xây dựng và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư, bảo đảm an ninh tài chính quốc gia phải được đặt lên hàng đầu trong các kỷ luật ngân sách nói chung, kỷ luật đầu tư vốn NSNN nói riêng.

Bên cạnh đó, các thủ tục hành chính liên quan đến đầu tư công cũng cần được đơn giản hoá nhưng vẫn đảm bảo tính chặt chẽ, không tạo kẽ hở dễ bị lợi dụng làm thất thoát, lãng phí vốn đầu tư công. Nâng cao chất lượng công tác quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và các quy hoạch ngành, quy hoạch vùng, lãnh thổ, quy hoạch phát triển đô thị là căn cứ xây dựng các chương trình và kế hoạch đầu tư công.

Thứ hai, cơ cấu lại đầu tư công.

Để thực hiện cơ cấu đầu tư công hợp lý cần đẩy nhanh quá trình thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao hiệu quả, chất lượng và sức cạnh tranh của nền kinh tế, trong đó tập trung cơ cấu lại đầu tư công theo hướng: Cơ cấu lại tỷ trọng chi đầu tư phát triển trong tổng chi NSNN, hàng năm tăng dần tiết kiệm từ ngân sách nhà nước cho đầu tư; tăng tỷ trọng đầu tư từ NSNN lên khoảng 30% tổng chi NSNN; Thực hiện cải cách mạnh mẽ khu vực sự nghiệp công lập, thực hiện tính đúng, tính đủ chi phí vào giá dịch vụ công theo đúng lộ trình, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng nhằm thu hút các nguồn lực ngoài nhà nước để phát triển các lĩnh vực sự nghiệp công; Mở rộng các hình thức đầu tư để huy động các nguồn vốn từ khu vực tư, bao gồm cả nguồn vốn đầu tư của nước ngoài, đẩy mạnh việc triển khai và nâng cao hiệu quả hình thức đầu tư PPP.

Thứ ba, hoàn thiện công tác quản lý đầu tư công

Quy hoạch: Nâng cao chất lượng công tác lập và quản lý quy hoạch phát triển hướng đổi mới cách thức lập và quản lý, khắc phục những bất cập hiện nay làm căn cứ xây dựng các chương trình và kế hoạch đầu tư công trung hạn.

Lựa chọn dự án: Việc lựa chọn các dự án đầu tư công phải được tiến hành bằng hình thức đấu thầu công khai. Việc xét thầu cần thông qua cách tổ chức hội đồng xét thầu độc lập và chuyên nghiệp, trong đó đặc biệt chú trọng khía cạnh công nghệ kỹ thuật, thời gian và tài chính. Các cơ quan quản lý nhà nước trên cơ sở kết quả thẩm định của Hội đồng này để quyết định lựa chọn người thắng thầu.

Thứ tư, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật trong đầu tư công.

Công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật trong đầu tư công đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước, trong đó đề cao vai trò tham gia giám sát của cộng đồng dân cư trong các vùng ảnh hưởng của dự án. Việc tổ chức công tác thanh tra, kiểm tra thường xuyên, định kỳ, đột xuất sẽ giúp các cơ quan quản lý nhà nước làm rõ trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị, cá nhân vi phạm các quy định của pháp luật về đầu tư công, gây lãng phí, thất thoát trong đầu tư công và có các chế tài xử lý nghiêm những hành vi tham nhũng, gây thất thoát, lãng phí.

Bên cạnh đó, cần kiểm tra, rà soát, đánh giá năng lực của chủ đầu tư, ban quản lý dự án để kiện toàn về tổ chức, bộ máy, nâng cao năng lực cán bộ, công chức cho phù hợp với việc phân cấp trong đầu tư, đáp ứng yêu cầu về quản lý và sử dụng vốn đầu tư phát triển có hiệu quả.

Luật Đấu thầu cần tiếp tục tổ chức triển khai nghiêm túc để nâng cao chất lượng công tác đấu thầu, lựa chọn nhà thầu thi công, bảo đảm lựa chọn nhà thầu có đầy đủ năng lực thực hiện dự án theo đúng tiến độ quy định.

Ngoài ra, chủ đầu tư cũng cần tăng cường công tác giám sát thi công, kiên quyết xử lý các nhà thầu vi phạm trong thực hiện hợp đồng thi công

Thứ năm, đổi mới phương pháp quản lý đầu tư công

Để quản lý đầu tư công được hiệu quả cần triển khai áp dụng công nghệ thông tin. Việc xây dựng hệ thống quản lý đầu tư công trực tuyến sẽ đảm bảo được tính công khai, minh bạch, khách quan cũng như khắc phục được những sai sót không đáng có do yếu tố con người. Bên cạnh đó, những nguyên tắc, tiêu chí phân

bổ vốn cũng được hiểu thống nhất và số liệu, thông tin về dự án theo dõi được ổn định và cập nhật.

Tài liệu tham khảo

1. PGS.TS. Bùi Tất Thắng (2018), Đầu tư công: Những vấn đề đặt ra cho năm 2018
2. Quốc hội (2014), Luật số 49/2014/QH13 - Luật Đầu tư công, ban hành ngày 10/06/2014
3. Quốc hội (2016), Nghị quyết số 26/2016/QH14 về Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020
4. Thanh Lam (2018), Chính phủ chỉ ra hàng loạt hạn chế trong giải ngân vốn đầu tư công
5. Tổng cục Thống kê (2010-2018), Niên giám thống kê