

Hiệu quả đầu tư ở Việt Nam - thực trạng và giải pháp

PHAN THỊ HẠNH THU

Mặc dù đã đạt được một số thành tựu quan trọng trong công cuộc đổi mới, cải cách kinh tế trong vài thập kỷ lại đây nhưng hiệu quả đầu tư - nhân tố có ý nghĩa quyết định đến tốc độ và chất lượng tăng trưởng, đặc biệt là trong dài hạn - ở Việt Nam hiện nay lại đang được đánh giá là kém hiệu quả. Thực tế trong những năm qua để duy trì mức tăng trưởng như hiện nay, Việt Nam đã phải trả một giá khá đắt khi tỷ lệ thất thoát ở mức khá cao, điều này là hết sức nghịch lý đối với một quốc gia đang phát triển cần sử dụng vốn đầu tư

hiệu quả nhất. Chính vì lẽ đó việc mở rộng quy mô và nâng cao hiệu quả đầu tư là một trong những giải pháp quan trọng được Đảng và Chính phủ đề ra nhằm đẩy mạnh tốc độ và cải thiện chất lượng tăng trưởng, tiếp tục sự nghiệp CNH- HĐH đất nước.

1. Thực trạng đầu tư của Việt Nam trong những năm qua

1.1. Tỷ lệ đầu tư tăng lên nhưng tốc độ phát triển kinh tế tổng thể không có sự thay đổi căn bản

Thứ nhất là sự tăng lên của hệ số ICOR.

BẢNG 1: Đầu tư, tăng trưởng và ICOR giai đoạn 1990- 2003

Năm	Vốn đầu tư		Tốc độ tăng GDP (%)	Tỷ lệ vốn đầu tư so với GDP	ICOR
	Giá trị (tỷ đồng)	Tốc độ tăng (%)			
1990	7581,4	26,53	5,09	18,07	3,55
1991	19219,8	18,47	5,81	25,06	4,31
1992	24736,7	51	8,70	22,38	2,57
1993	42177,2	38,22	8,08	30,07	3,72
1994	54296,2	-0,97	8,83	30,41	3,44
1995	72447	33,90	9,54	31,65	3,32
1996	87386,5	14,89	9,34	32,12	3,44
1997	108370	19,23	8,15	34,55	4,24
1998	117134	2,65	5,76	32,45	5,63
1999	131170,9	9,79	4,77	32,8	6,88
2000	145333	10,8	6,79	32,91	4,85
2001	163543	12,21	6,89	33,98	4,93
2002	193098,5	15,67	7,08	36,04	5,09
2003	219675	10,45	7,26	36,27	5,0

Nguồn: tính toán từ Niên giám thống kê năm 2004, Nxb Thống kê, Hà Nội, 2005.

Trong những năm qua, đầu tư được đánh giá là nhân tố quan trọng nhất quyết định tốc độ tăng trưởng kinh tế, đẩy mạnh công cuộc xoá đói giảm nghèo, thực hiện sự nghiệp CNH- HĐH ở Việt Nam. Đầu tư tăng lên cả về giá trị tuyệt đối và tỷ lệ so với GDP. Ngoại trừ năm 1998 do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ châu Á, còn lại nhìn chung tốc độ vốn đầu tư tăng lên liên tục, nếu như năm 1990 vốn đầu tư mới chỉ dừng lại ở 7.581,4 tỷ đồng thì đến năm 2000 đã đạt 145.333 tỷ đồng và năm 2003 đã lên đến 219.675 tỷ đồng. Tuy nhiên hiệu quả sử dụng vốn đầu tư của chúng ta hiện nay đang được đánh giá là kém hiệu quả, điều đó được thể hiện trước hết ở sự tăng lên của hệ số ICOR. Mặc dù có biến động ở một vài năm, nhưng nếu như năm 1990 hệ số ICOR mới chỉ là 3,55 thì đến năm 2003 đã lên đến 5,0. Hệ số ICOR không phải là tiêu chí duy nhất để đánh giá hiệu quả đầu tư, nhưng đây là tiêu chí quan trọng hàng đầu, từ những thất thoát lãng phí trong đầu tư xây dựng, tình trạng tham ô diễn ra một cách khá phổ biến ở Việt Nam trong thời gian qua cho thấy sự gia tăng hệ số ICOR là hoàn toàn có cơ sở.

Thứ hai là vấn đề đầu tư tài sản vốn vật chất.

Giai đoạn cuối thập kỷ 70 đầu thập kỷ 80 của thế kỷ XX, Việt Nam thực hiện chính sách ưu tiên đầu tư quá mức vào ngành công nghiệp nặng thông qua khu vực các doanh nghiệp nhà nước hoạt động kém hiệu quả, trong khi không đi kèm với việc đầu tư vào vốn con người, công nghệ..., dẫn đến sự mất cân đối nghiêm trọng về phân bổ và sử dụng nguồn lực. Từ giữa thập kỷ 80, chính sách đầu tư vào tài sản vốn vật chất đã có một sự thay đổi đáng kể, theo đó giảm sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước vào các hoạt động sản xuất kinh doanh cụ thể. Nhà nước chỉ quản lý ở tầm vĩ mô, tạo cơ chế huy động và khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư, thực hiện cổ phần hóa và đổi mới doanh nghiệp, tiếp tục thực hiện chính sách mở cửa, hội nhập kinh tế. Tuy nhiên thực tế là trong giai đoạn này, đầu tư của Nhà nước vào khu vực kinh tế quốc doanh vẫn tiếp tục giữ tỷ trọng cao và tăng lên khá nhiều so với các thành phần kinh tế khác, mặc dù xu hướng đóng góp của khu vực này cho GDP lại đang có xu hướng giảm đi, điều đó được thể hiện ở bảng dưới đây:

BẢNG 2: Cơ cấu đầu tư theo thành phần kinh tế và tỷ trọng của từng khu vực trong GDP (giá hiện hành)

	Cơ cấu đầu tư (%)			Cơ cấu GDP (%)		
	1995	2000	2003	1995	2000	2003
Khu vực nhà nước	42,0	57,5	56,5	40,2	38,5	38,3
Khu vực ngoài quốc doanh	27,6	23,8	26,7	53,5	48,2	47,8
Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài	30,4	18,7	16,8	6,3	11,4	14,0

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2004 ⁽¹⁾

Nhìn vào bảng trên ta thấy, nếu như năm 1995 1% đóng góp của khu vực nhà nước vào GDP tương ứng với 1,04% đóng góp của đầu tư thì đến năm 2000 là GDP cần 1,49 % và năm 2003 là 1,48 %. Như vậy, nhìn chung để có 1% đóng góp vào GDP, khu vực kinh tế nhà nước ngày càng cần mức đầu tư cao hơn, trong khi đó khu vực kinh tế tư nhân trong

nước tuy có tỷ trọng đầu tư thấp nhất nhưng đóng góp vào GDP lại ở mức cao nhất. Theo

(1) Nguyễn Thị Tuệ Anh, Lê Xuân Bá, chất lượng tăng trưởng kinh tế- Một số đánh giá ban đầu cho Việt Nam, tháng 5 năm 2005, tr.2. www.vnep.org.vn/Modules/CMS/Upload/2RR-Chat%20luong%20tang%20truong%20-%202005%20-%202023-3-06.pdf.

tính toán năm 1995 1% GDP được tạo ra bởi khu vực này chỉ cần mức đầu tư 0,52% và năm 2003 là 0,55%. Vì vậy, trong thời gian tới chúng ta cần xem xét lại cơ cấu đầu tư một cách hợp lý hơn theo hướng tập trung vào những ngành mang lại hiệu quả kinh tế cao, những khu vực có khả năng đóng góp cho GDP nhiều nhất, tránh tập trung quá nhiều vào khu vực doanh nghiệp nhà nước kém hiệu quả.

Ngay cả trong cơ cấu đầu tư cũng có sự mất cân đối thể hiện ở hai chương trình đầu tư quốc gia giai đoạn 1996-2000, 2001-2005, trong đó đầu tư cho các ngành nông - lâm - ngư nghiệp, công nghiệp - xây dựng và giao thông vận tải - bưu chính viễn thông vẫn chiếm tỷ trọng lớn nhất: 76,3%, 74%. Trong khi đó đầu tư vào các lĩnh vực khoa học công nghệ, giáo dục, y tế xã hội... chỉ chiếm tỷ trọng khá khiêm tốn là 5,8%, 11,65%.

Bên cạnh đó, đầu tư của khu vực nước ngoài chủ yếu mới chỉ tập trung vào một số ngành khai thác nguyên liệu, khoáng sản (như dầu thô...), những ngành tập trung vốn lớn, một số ngành được bảo hộ cao như lắp ráp ô tô, xe máy, sản xuất thép ...

Thứ ba là chỉ số năng suất tổng hợp (TFP) tăng với tốc độ thấp.

Mặc dù còn một số điểm khác biệt và hạn chế trong cách tính chỉ số này, nhưng nhìn chung đây là chỉ tiêu phản ánh hiệu quả sử dụng nguồn lực sản xuất và là một trong những tiêu chí quan trọng để đánh giá chất lượng tăng trưởng, cũng như sự phát triển bền vững của nền kinh tế. Tốc độ tăng năng suất tổng hợp cho ta biết tỷ lệ tăng lên của kết quả sản xuất do nâng cao năng suất tổng hợp chung (như các yếu tố cải thiện công nghệ, vốn con người...).

Tốc độ tăng TFP bình quân của nền kinh tế Việt Nam giai đoạn 1991- 2002 là 1,71%, trong đó cụ thể các năm như sau: 1,56% (1991), 3,97% (1992), 2,12% (1993), 2,35% (1994), 2,99% (1995), 2,90% (1996), 1,88% (1997), -0,44% (1998), -0,75% (1999), 1,34% (2000), 1,11% (2001), và 1,43% (2002). Nhìn

chung tốc độ tăng cũng như mức đóng góp của TFP vào tốc độ tăng trưởng của Việt Nam trong những năm qua còn thấp so với một số nước trong khu vực. Chẳng hạn như mức bình quân của Hàn Quốc thời kỳ 1980 - 1990 (thời kỳ trước thời điểm tính toán của chúng ta rất nhiều) có tốc độ tăng là 2,80 và mức đóng góp là 31,46%, Xingapo là 3,9 và 57,35%, Thái Lan là 1,6 và 21,33 %, đặc biệt ấn Độ là 3,6 và 66,67%⁽²⁾.

Điều đáng nói là tốc độ tăng trưởng GDP của nền kinh tế trong những năm qua chủ yếu vẫn là do mở rộng quy mô sản xuất theo chiều rộng với việc đầu tư thêm vốn, lao động. Còn đầu tư vào các nhân tố như đổi mới công nghệ, con người tuy đã có xu hướng tăng lên nhưng nhìn chung còn thấp, phản ánh chất lượng tăng trưởng chưa cao. Trong sự tăng lên của GDP, phần đóng góp do sự tăng lên của TFP (tính chung cho cả thời kỳ 1991-2002) mới chỉ đạt khoảng 22,97%, đứng đầu vẫn là do đầu tư của vốn với 57,93 % và cuối cùng là lao động 19,10%.

1.2. Tỷ lệ hình thành tài sản cố định có xu hướng giảm

Trong những năm qua, do lượng vốn đầu tư có hạn, cùng với việc một lúc thực hiện quá nhiều dự án, nên tình trạng chung của các dự án là dở dang, chậm tiến độ hoàn thành. Theo thống kê sơ bộ, chỉ tính năm riêng năm 2003 có khoảng trên 10.000 dự án thuộc nhóm B và C đang thực hiện, nhưng chỉ có khoảng 20% số dự án sẽ kết thúc đầu tư, trong khi đó nếu chiếu theo quy định về thời gian thì phải có 38% số dự án phải hoàn thành⁽³⁾. Điển hình cho việc chậm của các dự án đầu tư phải kể đến dự án xây dựng Nhà máy lọc dầu Dung Quất (công trình kéo dài trong suốt 15 năm). Sự chậm trễ của dự án này do nhiều nguyên nhân khác nhau, nhưng trong đó có nguyên nhân quan trọng là Nhà nước không thể huy động đủ số vốn như đã dự tính cho công trình.

(2) Tăng Văn Khiêm, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, 2005, số 324, tr 45.

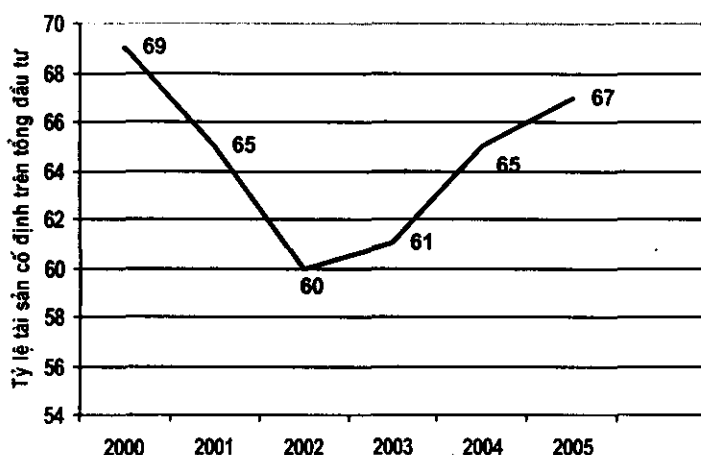
(3) www.cpv.org.vn/content.asp?topic, cập nhật 14- 04- 2005.

BẢNG 3: Tỷ lệ hình thành tài sản cố định trên tổng đầu tư

Năm	Giá trị tài sản cố định mới tăng theo giá thực tế	Vốn đầu tư theo giá thực tế	%
2000	104582	151183,0	69
2001	111895	170496,0	65
2002	120611	199104,5	60
2003	142568	231616,0	61
2004	179000	275000,0	65
2005	225000	335000,0	67

Nguồn: Niên giám thống kê 2005, Nxb Thống kê, Hà Nội, 2006.

Tỷ lệ hình thành tài sản cố định



Tỷ lệ hình thành tài sản cố định cũng là một trong những chỉ tiêu phản ánh hiệu quả của đầu tư. Tất nhiên không phải tất cả các công trình ngay một lúc đều phải hoàn thành và phát huy hiệu quả, nhưng qua việc tỷ lệ hoàn thành của các công trình xây dựng có xu hướng giảm trong những năm gần đây cho thấy hiệu quả đầu tư của chúng ta nhìn chung là khá thấp. Nhìn vào sơ đồ trên ta thấy tỷ lệ sản phẩm dở dang, hàng tồn kho năm 2000 là 31%, 2001 là 35% và đặc biệt năm 2002 là 40%, 2003 là 39%, và năm 2004, 2005 là 35% và 33%. Sở dĩ vào hai năm 2004, 2005 tỷ lệ sản phẩm dở dang có giảm đi là do Chính phủ đã có những biện pháp kiên quyết hơn nhằm khắc phục và hạn chế tình trạng tham ô, thất thoát, dàn trải trong đầu tư. Theo đó từ cuối năm 2004, đặc biệt là năm 2005 được Chính phủ lựa

chọn là năm điểm để đấu tranh khắc phục chống tham nhũng, lãng phí, thất thoát và đầu tư dàn trải... Cụ thể Chính phủ đã kiên quyết dừng lại những dự án đầu tư kém hiệu quả, những dự án xác định là sai thiết kế như Nhà máy giấy ở Kon Tum. Bên cạnh đó, Chính phủ cũng tạm hoãn chưa thực hiện một số dự án đã được phê duyệt, nhưng chưa cân đối được nguồn vốn và kiên quyết giải quyết tình trạng nợ đọng trong xây dựng; các địa phương từ năm 2004 trở đi phải dùng một phần ngân sách địa phương được cấp để giải quyết nợ đọng xây dựng từ những năm trước...

1.3. Tình trạng thất thoát lãng phí trong đầu tư xây dựng

Thất thoát lãng phí trong đầu tư xây dựng đang là một vấn đề nhức nhối gây ra nhiều bức xúc trong dư luận nhân dân thời

gian qua. Thực tế này tồn tại dai dẳng trong nền kinh tế trong nhiều năm qua với mức độ khá trầm trọng. Chính vì lẽ đó mà trong thời gian gần đây, Đảng và Chính phủ đang làm hết sức để đẩy lùi tình trạng này. Thất thoát, lãng phí trong đầu tư xây dựng ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng, tuổi thọ và hiệu quả hoạt động của các công trình xây dựng, điều đó giải thích tại sao có nhiều công trình xuống cấp nhanh chóng khi mới đưa vào sử dụng, hay hoạt động kém hiệu quả. Năm 2005, Tổng hội xây dựng Việt Nam đã cho công bố danh mục 58 công trình xây dựng lãng phí thất thoát và năm 2006 tiếp tục công bố danh sách 43 công trình xây dựng thất thoát lãng phí. Theo báo cáo thanh tra nhà nước ngày 17-7-2003, con số thất thoát của các công trình xây dựng đáng để cho chúng ta phải suy nghĩ: cầu Bình Triệu (25,23%); Cầu Nguyễn Tri Phương (28,6%), Bệnh viện đa khoa Tuy Hoà (35,96%), Công trình xây dựng đường Thanh Yên - Công sự Kiên Giang (58,6%)⁽⁴⁾. Năm 2006 Tổng hội xây dựng Việt Nam lại tiếp tục cho công bố danh mục 43 công trình thất thoát, lãng phí trong xây dựng đầu tư. Điều đó cho thấy tuy thời gian qua chúng ta đã đưa ra nhiều giải pháp để cải thiện tình trạng thất thoát lãng phí trong đầu tư, nhưng kết quả đạt được còn nhiều hạn chế. Danh sách các công trình xây dựng sai phạm lãng phí thất thoát ngày càng dài thêm và hầu như công trình nào thanh tra, kiểm tra cũng phát hiện thấy sai phạm, thất thoát. Chương trình kiên cố hóa 28.300 km kênh mương là một ví dụ điển hình. Với tổng số mức đầu tư 8.900 tỷ đồng, qua kiểm tra 901 dự án, phát hiện thấy 425 dự án sai phạm, ở hầu hết các địa phương, cụ thể khai man khối lượng 44%, thất thoát 12 tỷ đồng; sai về đơn giá, thất thoát hết 2,13 tỷ đồng; sai do đền bù giải phóng mặt bằng, thất thoát 2,7 tỷ đồng, lãng phí mất 1,8 tỷ đồng..., đặc biệt như tỉnh Ninh Thuận có đến 85% số dự án sai phạm⁽⁵⁾.

1.4. Tình trạng đáng báo động về nợ đọng trong xây dựng

Hiện nay do nhiều nguyên nhân khác nhau, đặc biệt là sự dàn trải phân tán trong đầu tư đã dẫn đến tình trạng đáng báo động về nợ đọng trong xây dựng ở Việt Nam. Nợ đọng trong xây dựng cơ bản cả về số lượng dự án và số vốn đầu tư đang là bài toán nan giải đối với nền kinh tế của chúng ta, là nhân tố cản trở, kìm hãm tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế. Với việc hàng năm có hàng ngàn dự án được phê duyệt và cấp phép đầu tư và số dự án được phê duyệt luôn lớn hơn số dự án đang thực hiện dở dang, càng làm cho số nợ đọng xây dựng tăng lên một cách nhanh chóng. Tính đến năm 2003, nợ đọng xây dựng cơ bản vào khoảng 11.000 tỷ đồng (chiếm 25% tổng đầu tư ngân sách và bằng 50% vốn đầu tư xây dựng cơ bản từ ngân sách nhà nước năm 2003). Cụ thể trong đó các bộ, ngành trung ương chiếm 3.700 tỷ đồng, còn lại là các tỉnh thành phố ở địa phương là 7.400 tỷ đồng. Điều đáng nói là trong số trên 11.000 tỷ đồng có đến 7.200 tỷ đồng là số nợ ngoài kế hoạch vượt tổng dự toán, không hoàn thành trước năm 2002. Còn lại 3.734 tỷ đồng thì các tỉnh và thành phố ở địa phương chiếm 2.800 tỷ đồng và các bộ - ngành ở trung ương chiếm 790 tỷ đồng⁽⁶⁾. Mặc dù đã có những giải pháp và cách thức xử lý khá quyết liệt trong vài năm trở lại đây, nhưng hiện nay con số nợ cơ bản vẫn tiếp tục tăng lên theo thời gian và đang là một thách thức lớn đối với nền kinh tế của chúng ta. Theo số liệu đến cuối năm 2004, nợ đọng xây dựng cơ bản trong cả nước đã lên đến trên 13.000 tỷ đồng, trong đó nợ của các ngành giao thông - vận tải tiếp tục chiếm tỷ lệ cao với 35,36%, nông nghiệp và thủy lợi chiếm 11,15%.

1.5. Dự án kém hiệu quả chủ yếu sử dụng nguồn vốn ngân sách

Vào đầu những năm 1984 - 1986 phong trào làm nhà máy đập lớp ô tô, sản xuất xe đạp,

(4) www.vietnamnet.com.vn/service/printversion.vnn?article_id=142400,12/11/2003

(5) www.tonghoixaydungvn.org/module.php?lg=vn&action=viewcontent&id_content=36&id_cate=2&&numpro=2

(6) www.vietnamnet.com.vn/service/printversion.vnn?article_id,4-12-2003

nhà máy cơ điện, nhà máy bia nở ra rầm rộ và sau đó nhanh chóng thất bại khi tình nào cũng đua nhau xây dựng thực hiện mà không tính đến nhu cầu thị trường, khả năng tiêu thụ, khả năng thu hồi vốn... Đến thời kỳ đổi mới, hiện tượng kinh tế phong trào này vẫn tiếp tục tiếp diễn với quy mô và mức độ còn có vẻ trầm trọng hơn. Đó là phong trào xây dựng các nhà máy đường, xi măng, các nhà máy bia, khu nghỉ mát... Sau thất bại của kinh tế phong trào như thép, mía đường, xi măng, các nhà máy thép, các khu nghỉ mát, các nhà máy bia... đến thất bại của các chương trình đánh bắt cá xa bờ... Điều đáng nói là những thất bại của kinh tế phong trào thời gian qua dường như chưa đủ để rút ra bài học cho các địa phương, do sức ép của giải quyết việc làm và tăng thu ngân sách, nhiều địa phương đã tìm đủ mọi cách để có bằng được dự án đầu tư bất chấp hiệu quả kinh tế. Mới đây sau 5 năm thực hiện, chương trình chăn nuôi bò sữa đã hoàn toàn thất bại. Dự án chăn nuôi bò sữa với mục đích cải thiện đời sống của nhân dân, gắn phát triển chăn nuôi bò sữa với giảm nghèo đã không phát huy hiệu quả như mong muốn. Ban đầu dự án đã thành công ở một số địa phương như thành phố Hồ Chí Minh, nhưng về sau nó trở thành một phong trào phát triển rộng khắp trên 30 tỉnh thành trên cả nước, bất chấp những yếu tố về điều kiện tự nhiên con giống... nên dự án đã thất bại hoàn toàn. Kết quả là dự án thực hiện với mục đích giảm nghèo nhưng hầu hết người nông dân lại rơi vào vòng nghèo đói luẩn quẩn vì khi dự án thất bại họ còn nợ các ngân hàng những khoản tiền lớn.

2. Nguyên nhân của tình trạng đầu tư kém hiệu quả

2.1. Những bất cập và tồn tại trong cơ chế đầu tư

Cơ chế đầu tư được xem là nguyên nhân sâu xa dẫn đến tình trạng đầu tư kém hiệu quả ở Việt Nam trong thời gian qua. Một trong những bất cập của cơ chế đầu tư hiện nay chính là “vòng tròn khép kín” của quy trình đầu tư. Trên thực tế rất nhiều dự án

đầu tư từ cơ quan xét duyệt, đơn vị thi công, bộ phận giám sát, tư vấn kỹ thuật đều cùng một bộ chủ quản. Vì vậy việc đánh giá, giám sát dự án có thể sẽ thiếu tính minh bạch, khách quan. Trong tương lai Chính phủ sẽ thành lập một cơ quan giám sát hiệu quả hoạt động của dự án đầu tư. Cơ quan này sẽ hoạt động độc lập, có đầy đủ quyền năng và chịu trách nhiệm trước Quốc hội và Chính phủ. Hơn nữa trong thời gian tới để khắc phục và hạn chế tình trạng trên, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đang kiến nghị với Thủ tướng tiến hành tổng rà soát tất cả các dự án đầu tư xây dựng cơ bản trên phạm vi cả nước, trong đó điều chỉnh quan trọng nhất là xoá bỏ tình trạng khép kín trong đầu tư xây dựng, bởi trong thời gian qua tình trạng này được xác định là một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến lãng phí thất thoát. Cụ thể Bộ Kế hoạch và Đầu tư kiến nghị Thủ tướng Chính phủ ban hành quy định các đơn vị tư vấn thiết kế, thi công và giám sát sẽ không cùng một bộ chủ quản hoặc một địa phương nữa.

Bất cập thứ hai trong cơ chế đầu tư đó là những quy định thiếu rõ ràng, chồng chéo trong lĩnh vực quản lý đầu tư. Kết quả là khi có sai phạm xảy ra thường dẫn đến tình trạng đổ lỗi quy kết trách nhiệm lẫn nhau giữa các bên có liên quan. Thực tế trong những năm qua là mặc dù một dự án đầu tư thường chịu sự giám sát của rất nhiều cơ quan từ bộ chủ quản, địa phương, ban ngành... nhưng khi dự án đó được xác định là kém hiệu quả thì không có cơ quan, cá nhân nào đứng ra chịu trách nhiệm chính. Chẳng hạn như năm 2005, Tổng hội xây dựng Việt Nam công bố 58 dự án chương trình lãng phí thất thoát có sai phạm và năm 2006 tiếp tục công bố 43 dự án công trình sai phạm, thất thoát với những con số thất thoát khổng lồ, nhưng gần như không có cá nhân phải chịu trách nhiệm. Trường hợp Nhà máy giấy ở tỉnh Kon Tum phải dừng lại không tiếp tục xây dựng là một ví dụ. Khi xảy ra sự việc trên, Bộ kế hoạch và Đầu tư trả lời rằng trách nhiệm đó thuộc về

địa phương, nhưng địa phương lại cho rằng Bộ Kế hoạch và Đầu tư không thể không chịu trách nhiệm về sự thất bại của một dự án lớn như vậy. Chỉ có điều một khoản tiền lớn của Nhà nước do đầu tư xây dựng các vùng nguyên liệu và đào tạo công nhân lao động đã bị lãng phí vô ích...

Sự tồn tại của cơ chế xin cho cũng là một trong những bất cập của cơ chế đầu tư trong thời gian qua. Đây là một trong những vấn đề khá nhạy cảm, tồn tại dai dẳng trong nền kinh tế của chúng ta trong suốt một thời gian dài. Cơ chế này một mặt xuất phát từ sự nể nang, sự không nghiêm túc trong việc thực hiện các quy định về lựa chọn, thẩm định dự án đầu tư... Mặt khác cũng xuất phát từ phong trào chạy dự án của các địa phương. Các địa phương vì muốn tăng thu cho ngân sách, dưới sức ép của bài toán việc làm đã tìm đủ mọi cách để có bằng được dự án. Tình trạng chung là các địa phương đã xin cho bằng được dự án, mặc dù có thể chưa được phê duyệt nhưng họ đã tự vay vốn thậm chí với lãi suất cao, vội vàng thi công rồi đặt cơ quan xét duyệt vào sự đã rồi. Theo số liệu của Bộ Tài chính cho đến đầu quý II năm 2005, trong danh mục phân bổ vốn đầu tư xây dựng cơ bản thuộc ngân sách nhà nước năm 2005 thì có đến 19 dự án với tổng số vốn đầu tư 125 tỷ đồng chưa có quyết định đầu tư; 336 dự án với tổng số vốn trên 1000 tỷ đồng chưa có phê duyệt tổng dự toán⁽⁷⁾.

Cơ chế giám sát quản lý các hoạt động đầu tư cũng là một trong những bất cập cần phải được thay đổi và hoàn thiện. Do thiếu một cơ chế giám sát chặt chẽ các hoạt động từ khâu thẩm định lựa chọn, đến tổ chức thi công, tư vấn kỹ thuật, nên các dự án đầu tư có vẻ như được thực hiện các bước khá chặt chẽ với nhiều quy định từ khâu lập dự án tiền khả thi, lập dự án, tổ chức thi công, giám sát... nhưng rút cuộc vẫn xảy ra những sai phạm thất thoát. Thậm chí có những sai phạm diễn ra trong một thời gian dài, với quy mô và mức độ nghiêm trọng, nhưng đều không được phát hiện ra như ở PMU18. Chỉ đến khi sự việc bị phanh phui

trên báo chí, cơ quan điều tra đã vào cuộc thì đơn vị chủ quản mới biết. Thực tế là trong thời gian qua, việc giám sát dự án nhiều khi chỉ là đơn thuần là những thủ tục hành chính thiếu thực chất. Chẳng hạn như dự án dầu khí ở Cà Mau với số vốn hàng trăm triệu USD, nhưng khi kiểm tra mới phát hiện ra là nhiều nội dung về đánh giá địa chất và đánh giá về tác động môi trường được sao chép từ một dự án khác của Bà Rịa – Vũng Tàu. Sự giám sát quản lý dự án lỏng lẻo cũng là nguyên nhân quan trọng dẫn đến tình trạng thất thoát, lãng phí trong xây dựng, đặc biệt là sự xuống cấp, kém chất lượng của các công trình, có thể kể ra đây hàng loạt những dự án như thế: Dự án công viên văn hóa An Hoà thành phố Rạch Giá với tổng số vốn đầu tư 50 tỷ đồng, do quản lý không tốt để thất thoát lớn, nên chất lượng công trình quá kém, sau khi đưa vào sử dụng một số hạng mục đã bị đổ nát; dự án nhà thi đấu đa năng Bắc Ninh vốn đầu tư 21,7 tỷ đồng thi công trong 2 năm, vốn đầu tư tăng lên 28 tỷ đồng nhưng đang thi công thì công trình bị sập gây hậu quả nghiêm trọng; Dự án nhà máy nước Cầu Đỏ – Đà Nẵng, tổng số vốn đầu tư 380 tỷ đồng, nhưng do quản lý đầu tư kém nên công trình đã bị cắt xén nguyên vật liệu, thay đổi thiết kế dẫn đến công trình bị ảnh hưởng nghiêm trọng...⁽⁸⁾.

2.2. Vấn đề quy hoạch đầu tư

Quy hoạch là vấn đề sống còn đối với mọi nền kinh tế, là điều kiện đầu tiên đảm bảo sự phát triển của nền kinh tế ở hiện tại cũng như tương lai. Làm quy hoạch là thiết kế cho đất nước, ngành, vùng những hướng, mô hình phát triển trong tương lai. Có thể nói phát triển của nền kinh tế nói chung cũng như ngành, vùng, khu vực nói riêng đòi hỏi những yêu cầu rất khắt khe về mặt quy hoạch đầu tư. Nếu chúng ta thiết kế quy hoạch sai, không đảm bảo về mặt kinh tế kỹ

(7) www.cpv.org.vn/details.asp?topic=5&subtopic=10&id=BT1030553703,14-4-2005

(8) www.tonghoixaydungvn.org/module.php?lg=vn&action=viewcontent&id_content=36&id_cate=2&&numpro=2

thuật..., thì hậu quả của nó để lại là rất khó khắc phục và có khi là không bao giờ khắc phục được. Vai trò của quy hoạch là định hướng phát triển, vì vậy không nên xác định là mục tiêu. Mặc dù công tác quy hoạch của chúng ta trong những năm gần đây đã có nhiều chuyển biến, nhưng nhìn chung vẫn tồn tại khá nhiều vướng mắc. Tình trạng chung hiện nay của chúng ta là những quy hoạch thiếu tầm chiến lược lâu dài, thiếu sự khảo sát kỹ lưỡng về mặt địa chất, yếu tố kinh tế bị xem nhẹ... Kết quả là rất nhiều dự án hoạt động không hiệu quả, nhiều công trình xây dựng không sử dụng được, bỏ phí. Chẳng hạn như việc xây dựng những nhà máy đường ở Thanh hóa do không tính toán đến quy hoạch vùng nguyên liệu, nên sau đó việc di dời đã rất tốn kém và khó khăn, hay như Dự án xây dựng bệnh viện đa khoa tỉnh Cà Mau tổng số vốn đầu tư 64,5 tỷ đồng, sau 5 năm thì công trình phải tạm ngừng lại vì vấn đề thiết kế.

2.3. Tình trạng phân tán dần trải trong đầu tư

Trong một thời gian dài đầu tư dần trải đã được xem như là một "căn bệnh trầm kha" rất khó chữa của nền kinh tế Việt Nam. Đầu tư dần trải là hiện tượng cùng một lúc thực hiện quá nhiều dự án khiến cho vốn đầu tư bị phân tán, dần mỏng không phát huy hiệu quả. Nó là nguyên nhân chính dẫn đến hiện tượng nợ đọng, chậm tiến độ trong xây dựng cơ bản thời gian qua.

Theo thống kê năm 2001 cả nước có 6.944 dự án được thực hiện; năm 2002 có 7.614, năm 2003 là 10.596 và 2004 có đến 12.355 dự án. Điều đáng nói tính riêng năm 2003 trong số 10.596 dự án, nhưng chỉ có 98 dự án nhóm A, số còn lại là dự án nhóm B, C⁽⁹⁾.

Đầu tư dần trải còn được thể hiện ở ngay cả việc mở rộng quá nhiều những diện được hưởng nguồn vốn vay ưu đãi. Thời gian qua đối tượng được hưởng vốn vay ưu đãi mở ra ngày một nhiều, điều đó

làm cho chất lượng và mục đích của hoạt động này không còn như mong muốn. Năm 1995-1996 có 9 nhóm ngành được hưởng vốn vay ưu đãi; năm 2000: bổ sung 14 nhóm; năm 2001: bổ sung 17 nhóm; năm 2003 bổ sung thêm 14 nhóm⁽¹⁰⁾.

Sở dĩ có hiện tượng phân tán dần trải trong đầu tư như trong thời gian qua một mặt, từ thực tế là xuất phát điểm thấp của nền kinh tế, hầu như ngành nào, vùng nào, địa phương nào cũng cần được đầu tư nâng cấp, nhưng mặt khác cũng xuất phát những yếu tố chủ quan như nhận thức tu duy kinh tế còn những điểm hạn chế, chẳng hạn như yếu tố hiệu quả kinh tế không được xem xét một cách thấu đáo. Về mặt nguyên tắc khi thực hiện bất kỳ một dự án nào, trước tiên phải xem xét về mặt hiệu quả kinh tế, đây là yếu tố mang tính quyết định đối với một dự án đầu tư. Ngoại trừ một số công trình phúc lợi công cộng, một số công trình xây dựng ở vùng sâu vùng xa đặc biệt khó khăn, mà yếu tố thu hồi vốn không được đặt lên hàng đầu, còn lại khi quyết định đầu tư chúng ta phải tính đến khả năng thu hồi vốn, khả năng sinh lời. Bởi vì bản chất và mục đích của đầu tư là chúng ta hy sinh những nguồn lực ở hiện tại để kỳ vọng vào một kết quả cao hơn ở trong tương lai.

Với quan niệm vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước nên phải cào bằng và chia đều cho các vùng miền, ngành nghề, khu vực, cộng với thực tế nhu cầu đầu tư rất lớn, nên khi phân bổ vốn chúng ta thường bị căng kéo bởi nhiều mục tiêu. Chúng ta vẫn có một thói quen là sản xuất ra những thứ mình có chứ không phải những thứ thị trường cần tức là vấn đề hiệu quả kinh tế chưa được xem trọng đúng mức. Để thực hiện chủ trương sản xuất mía đường, chúng ta đã đầu tư xây dựng 32 nhà máy

(9) Hạnh Nguyên, Báo Pháp luật, ngày 15-11-2004.

(10) Tạp chí Công nghiệp, 2003, số 23, tr12-13

cán và lọc mía đường với số vốn là 750 triệu USD và 350 triệu USD xây dựng cơ sở hạ tầng (đến nay gần 40 nhà máy). Nhưng theo đánh giá của WB thì khả năng thu hồi vốn chỉ đạt khoảng 60-70% do các nhà máy hoạt động không đúng công suất, quy hoạch sai, do khi thiết kế đã không tính đến việc quy hoạch các vùng nguyên liệu dẫn đến việc di dời rất tốn kém. Không những thế giá đường của chúng ta cao hơn rất nhiều so với các nước trong khu vực cũng như trên thế giới.

3. Một số khuyến nghị

Như đã nói ở trên mở rộng quy mô và cải thiện hiệu quả đầu tư được Đảng và Chính phủ xác định là giải pháp quan trọng để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tiếp tục thực hiện CNH- HĐH đất nước. Dưới đây là một số khuyến nghị nhằm thực hiện chủ trương trên:

Thứ nhất, cần nhanh chóng hoàn thiện khung khổ pháp lý, hoàn thiện cơ chế đầu tư theo hướng cần có những quy định rõ ràng về việc xác định trách nhiệm cá nhân trong vấn đề thẩm định lựa chọn dự án đầu tư. Hơn nữa cần có một cơ chế giám sát quản lý đầu tư hiệu quả hơn, chẳng

hạn như sẽ thành lập một cơ quan thẩm định hiệu quả đầu tư hoạt động độc lập, chịu trách nhiệm trước Quốc Hội và Chính phủ.

Thứ hai, Chính phủ cần phải giám sát chặt chẽ việc thẩm định lựa chọn những dự án đầu tư, kiên quyết loại bỏ ngay từ trong danh mục đầu tư những dự án kém hiệu quả, và chỉ những dự án có thể huy động cân đối được vốn mới cho phép thực hiện, nhằm loại bỏ hoàn toàn tình trạng nợ đọng, dở dang của các công trình xây dựng.

Thứ ba, trong thời gian tới các địa phương sẽ phải gánh vác cùng với Chính phủ vấn đề nợ đọng xây dựng, Chính phủ sẽ chỉ trả nợ những dự án đã hoàn thành từ năm 2002 trở về trước, các địa phương sẽ phải dùng một khoản từ nguồn ngân sách được cấp để trả nợ xây dựng năm trước.

Thứ tư, vấn đề hiệu quả kinh tế phải được đặt lên hàng đầu khi xác định lựa chọn thẩm định dự án đầu tư, theo đó yếu tố nhu cầu thị trường, khả năng tiêu thụ, khả năng thu hồi vốn phải được tính toán cẩn thận dựa trên những tiêu chí cụ thể./.