



HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CÔNG Ở MỘT SỐ QUỐC GIA CHÂU Á VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

NGÔ THỊ LAN HƯƠNG

Hoạt động đầu tư công nói chung và nâng cao hiệu quả đầu tư công nói riêng đóng vai trò quan trọng với tăng trưởng và phát triển kinh tế bền vững của tất cả các quốc gia. Với ý nghĩa như vậy, việc nâng cao hiệu quả đầu tư công luôn là vấn đề được coi trọng và chịu sự giám sát từ nhiều phía. Việc nghiên cứu hiệu quả đầu tư công của một số quốc gia trong khu vực châu Á có ý nghĩa lý luận và thực tiễn, góp phần gợi mở cho Việt Nam nhiều bài học hữu ích nhằm cải thiện vấn đề này trong thời gian tới.

Từ khóa: Đầu tư công, kinh tế - xã hội, cơ sở hạ tầng, tăng trưởng kinh tế

THE EFFICIENCY OF PUBLIC INVESTMENT IN SOME ASIAN COUNTRIES AND LESSONS FOR VIETNAM

Ngo Thi Lan Huong

Public investment in general and improving the efficiency of public investment in particular play an important role in the sustainable economic growth and development of all countries. With that in mind, improving the efficiency of public investment is always a matter of great importance and supervision from many sides. The study of public investment efficiency of some countries in Asia has theoretical and practical significance, contributing to suggesting useful lessons for Vietnam to improve this issue in the coming time.

Keywords: Public investment, socio-economic, infrastructure, economic growth

Ngày nhận bài: 5/5/2022

Ngày hoàn thiện biên tập: 23/5/2022

Ngày duyệt đăng: 31/5/2022

Kinh nghiệm một số quốc gia châu Á

Trung Quốc

Trung Quốc là một trong những nền kinh tế lớn hàng đầu thế giới, có tốc độ tăng trưởng cao một phần nhờ định hướng của Nhà nước thông qua hoạt

động đầu tư công. Chính sách nâng cao hiệu quả đầu tư công của Trung Quốc thể hiện trên những phương diện như: Cho phép vốn tư nhân tham gia đầu tư công; Xây dựng cơ chế quyết định đầu tư công khoa học; Cải thiện hệ thống quản lý đầu tư công; Cải thiện cơ chế phối hợp và giải quyết vấn đề nổi cộm.

Trong hoạt động đầu tư công tại Trung Quốc, đầu tư cơ sở hạ tầng từ trước đến nay vẫn được coi là động lực chính thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Do vậy, trong những năm qua, có thể khẳng định, sự tăng trưởng mạnh mẽ của kinh tế Trung Quốc nhờ cơ sở hạ tầng được đầu tư đồng bộ, hiện đại và quy mô lớn thông qua hoạt động đầu tư công. Nhờ chính sách đầu tư công hiệu quả Trung Quốc trở thành một trong những quốc gia có cơ sở hạ tầng hiện đại và quy mô tầm cỡ nhất thế giới, góp phần thúc đẩy và kết nối tăng trưởng kinh tế giữa các địa phương... Hiện nay, trong bối cảnh nền kinh tế tăng trưởng chậm lại do tác động của đại dịch COVID-19, Chính phủ nước này đang hy vọng phát triển cơ sở hạ tầng có thể tiếp tục thúc đẩy tăng trưởng như trước đây, dù phải thực hiện các ưu tiên kép là tăng chi tiêu và giảm nợ chính phủ.

Để có nguồn lực cho đầu tư cơ sở hạ tầng trong bối cảnh chính sách tiền tệ thắt chặt của Chính phủ, chính quyền địa phương đã huy động vốn cho các dự án cơ sở hạ tầng bằng cách phát hành trái phiếu mục đích đặc biệt (SPB). Năm 2021, Trung Quốc đã phân bổ hạn ngạch 3,65 nghìn tỷ NDT (573 tỷ USD) SPB cho các chính quyền địa phương. Tất cả số tiền

huy động được thông qua việc phát hành SPB đều được phân bổ cho các lĩnh vực quan trọng do Trung ương Đảng và Quốc vụ viện quyết định. Trong đó, khoảng 50% nguồn lực tài chính huy động được sử dụng cho các lĩnh vực cơ sở hạ tầng giao thông, cơ quan hành chính thành phố và cơ sở hạ tầng khu công nghiệp; 30% được chi cho các dự án xã hội (nhà ở xã hội, y tế và vệ sinh, giáo dục...) và 20% được chi cho nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy lợi, năng lượng... Trong năm 2022, hoạt động đầu tư công trong đó định hướng tăng mạnh đầu tư cho cơ sở hạ tầng tiếp tục được đẩy mạnh khi mà chính quyền các địa phương của nước này tiếp tục phát hành khoản nợ mới 448,4 tỷ NDT (70,5 tỷ USD).

Tại Trung Quốc, quản lý dự án đầu tư công được thể chế hóa và tiêu chuẩn hóa. Nguyên tắc quản lý dự án đầu tư của Trung Quốc là làm rõ đối tượng đầu tư, thiết lập hệ thống trách nhiệm ra quyết định đầu tư chặt chẽ, tăng cường cơ chế hạn chế rủi ro, chỉ rõ chủ thể đầu tư và chịu rủi ro, triển khai cơ chế cạnh tranh đầu tư. Chính phủ cũng yêu cầu tăng cường công tác kiểm toán đầu tư công nhằm bảo đảm tính khách quan trong quản lý và sử dụng nguồn vốn và thúc đẩy các biện pháp kiểm soát vĩ mô. Đáng chú ý là dù tạo điều kiện cho tư nhân tham gia vào hoạt động đầu tư công, song nếu vi phạm các quy định nhà nước và gây thiệt hại lớn, sẽ bị xử lý nghiêm theo luật pháp. Trung Quốc cũng quy định rõ trách nhiệm hành chính và pháp lý của người chịu trách nhiệm và các đối tượng liên quan...

Hàn Quốc

Đầu tư công đóng vai trò quan trọng với tăng trưởng và phát triển kinh tế bền vững ở Hàn Quốc. Những nỗ lực thực hiện các biện pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công đã giúp Hàn Quốc không chỉ vượt qua khủng hoảng mà còn đưa đất nước phát triển, phát huy vai trò to lớn của đầu tư công đối với kinh tế - xã hội đất nước. Giống như nhiều quốc gia châu Á khác, đầu tư công của Hàn Quốc cũng tập trung vào cơ sở hạ tầng nhằm tạo đòn bẩy cho kinh tế phát triển. Mới đây, Chính phủ Hàn Quốc cũng đã công bố các biện pháp mới để duy trì cơ sở hạ tầng an toàn, bền vững, theo đó, ngân sách chi tiêu cho cơ sở hạ tầng xã hội sẽ trung bình 8 nghìn tỷ KRW/năm trong giai đoạn từ năm 2020 đến năm 2023. Bên cạnh đó, Chính phủ cũng phân bổ 490,8 tỷ KRW để thay thế các đường ống dẫn khí và đầu tư từ năm 2019 đến năm 2023 - nhiều hơn gấp bốn lần ngân sách của giai đoạn năm trước...

Thực tiễn cho thấy, cuộc khủng hoảng năm 1997

làm bộc lộ những hạn chế yếu kém trong quản lý đầu tư công ở Hàn Quốc vào giai đoạn trước đó. Hàng loạt nguyên nhân dẫn đến tình trạng kém hiệu quả đầu tư công ở nước này như: Các nhóm lợi ích các bộ chủ quản, chính quyền địa phương, các nhóm có đặc quyền thực hiện nghiên cứu khả thi cho các dự án đầu tư công; Các nghiên cứu khả thi, các thông tin dự án, thẩm định, phê duyệt cũng như giám sát dự án đầu tư công không có được tính minh bạch, rõ ràng... Trước tình hình đó, Chính phủ Hàn Quốc thành lập Nhóm đặc trách liên Bộ để xây dựng kế hoạch hoạt động nhằm giải quyết những vấn đề trong đầu tư công và quản lý đầu tư công để nâng cao hiệu quả và tính minh bạch của đầu tư công. Chính phủ Hàn Quốc nỗ lực nâng cao hiệu quả đầu tư công bằng cách thông qua thực hiện một hệ thống quản lý đầu tư công thống nhất bao gồm quy trình đánh giá trước khi thực hiện, trong khi thực hiện và sau khi thực hiện dự án. Việc hình thành bộ phận chuyên trách để đánh giá các dự án đầu tư công ở nhiều giai đoạn và các hệ thống đánh giá chéo giúp kiểm soát chặt chẽ hơn hiệu quả đầu tư công. Bên cạnh đó, Hàn Quốc cũng xây dựng hệ thống tiêu chuẩn đánh giá, các quy định chặt chẽ về quản lý đầu tư công đảm bảo tính công khai, minh bạch của các dự án đầu tư công...

Nhật Bản

Chính phủ Nhật Bản xác định, đầu tư công là rất cần thiết trong việc tạo động lực cho nền kinh tế. Theo số liệu mới nhất của Statista, chi riêng năm tài chính 2019, đầu tư công của Nhật Bản vào các tuyến đường công cộng để xây dựng và bảo trì lên tới khoảng 6,73 nghìn tỷ Yên (tăng từ 6,14 nghìn tỷ Yên trong năm tài chính trước đó). Theo Bộ Đất đai, Cơ sở hạ tầng, Giao thông và Du lịch, chi riêng chi tiêu ngân sách hàng năm cho cơ sở hạ tầng công cộng sẽ tăng khoảng 40% cho đến khoảng năm tài chính 2044 so với năm 2018 để duy trì bảo dưỡng chống lại sự xuống cấp của cơ sở hạ tầng.

Tuy nhiên, khi đạt được nhiều chuyển biến về kinh tế thì vai trò của đầu tư công cũng cần được điều chỉnh, từ trực tiếp can thiệp vào hoạt động sản xuất sang tạo dựng môi trường kinh doanh thuận lợi. Khi ở mức thu nhập tốt hơn, hoạt động đầu tư công cũng cần hướng nhiều hơn vào các ngành hạ tầng xã hội như giao thông, giáo dục, y tế... bởi đầu tư vào hạ tầng xã hội góp phần nâng cao chất lượng cuộc sống và vốn con người. Do vậy, xét theo ngành/lĩnh vực, đầu tư công ở Nhật Bản tập trung chủ yếu vào lĩnh vực hạ tầng xã hội (chiếm từ 40 - 50% tổng mức đầu tư công), tiếp đến là ngành công nghiệp, đầu tư công chiếm khoảng 20%; ngành nông - lâm

- ngư nghiệp và bảo tồn đất đai chiếm khoảng 10%.

Về thẩm định hiệu quả đầu tư công, từ năm 1998, Nhật Bản cũng đã chuẩn hóa và công khai hóa quy trình và phương pháp thẩm định, với việc ban hành “Hướng dẫn thẩm định khi phê duyệt dự án đầu tư công thuộc thẩm quyền của Bộ Xây dựng” và “Hướng dẫn chi tiết việc thẩm định khi phê duyệt dự án đầu tư công trong lĩnh vực đường bộ và đường nội đô”. Theo đó, phương pháp thẩm định dự án đầu tư công cũng được ban hành thống nhất. Điều này giúp bảo đảm lựa chọn được các dự án tốt hơn, nhất là trong bối cảnh nguồn lực đầu tư công hạn chế và các dự án hạ tầng thường có quy mô lớn. Đến nay, các quy trình và phương pháp thẩm định này vẫn được áp dụng.

Hàm ý cho Việt Nam

Sau hơn 35 năm thực hiện công cuộc Đổi mới được đề ra tại Đại hội Đảng lần thứ VI (1986), quy mô vốn đầu tư toàn xã hội không chỉ tăng nhanh mà cơ cấu đầu tư công cũng có sự dịch chuyển theo hướng phù hợp với kinh tế thị trường. Theo Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, tỷ trọng vốn đầu tư công trong tổng đầu tư toàn xã hội giảm từ 39,04% giai đoạn 2011-2015 xuống còn 31-34% giai đoạn 2016-2020. Trong khi đó, hiệu quả kinh tế xã hội của đầu tư nói chung và đầu tư công nói riêng lại liên tục được cải thiện, hệ số sử dụng vốn ICOR giai đoạn 2016-2020 ước khoảng 6,11, cao hơn so với mức gần 6,29 của giai đoạn 2011-2015. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, giai đoạn 2016-2020, đầu tư công tiếp tục góp phần quan trọng vào việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, tạo điều kiện thúc đẩy tăng trưởng kinh tế theo hướng bền vững...

Theo Nghị quyết số 29/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội về Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025, nước ta tiếp tục thực hiện cơ cấu lại đầu tư công và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công, giảm tỷ trọng vốn đầu tư công trong tổng số vốn đầu tư toàn xã hội, phát huy vai trò dẫn dắt của đầu tư công, tăng cường thu hút các nguồn vốn đầu tư từ các khu vực kinh tế ngoài nhà nước. Nghị quyết nêu rõ, tổng vốn đầu tư toàn xã hội bình quân 5 năm 2021-2025 khoảng 32-34% GDP, tỷ trọng vốn đầu tư công bình quân 5 năm khoảng 16-17% tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Phần đầu tỷ lệ giải ngân vốn đầu tư công bình quân giai đoạn 2021-2025 đạt trên 90% kế hoạch Quốc hội giao...

Trên cơ sở kinh nghiệm của các quốc gia trong khu vực và để hoàn thành các mục tiêu đề ra tại Nghị quyết số 29/2021/QH15, trong thời gian tới, Việt Nam cần lưu ý một số vấn đề sau:

Thứ nhất, cần thay đổi quan điểm về đầu tư công, thực hiện xã hội hoá, khuyến khích tư nhân cùng tham gia đầu tư công với mục tiêu công phục vụ phát triển kinh tế - xã hội trừ lĩnh vực nhạy cảm liên quan tới an ninh, quốc phòng. Nhà nước cần tạo cơ hội bình đẳng hơn nữa cho các nguồn vốn đầu tư khác của xã hội, tạo ra các cơ chế hiệu quả để huy động tối đa các nguồn vốn tư nhân, giảm dần sự phụ thuộc, trông chờ vào ngân sách.

Thứ hai, các quy định về đầu tư công, các bước trong quá trình đầu tư công đều phải được minh bạch hoá và công khai trên các phương tiện đại chúng và chịu sự giám sát của các cơ quan chức năng cũng như giám sát cộng đồng.

Thứ ba, chú trọng đánh giá khách quan tính hiệu quả của các dự án đầu tư công trong lựa chọn và quản lý từng dự án. Các dự án đầu tư công cần được thẩm định chặt chẽ từ phía cơ quan cấp ngân sách, đồng thời có sự kiểm tra chéo của các cơ quan chuyên ngành. Cần quan tâm đóng góp của dự án đầu tư công vào hiệu quả kinh tế - xã hội, tức những lợi ích mà đầu tư công mang lại với xã hội hơn là hiệu quả tài chính. Tuy nhiên, vẫn phải loại bỏ các hiện tượng thất thoát, lãng phí bằng việc xây dựng thể chế quản lý đầu tư công có hiệu năng, hiệu quả.

Thứ tư, tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát từ cơ quan thanh tra, kiểm toán trong quá trình lập, phê duyệt, triển khai và quyết toán các dự án đầu tư công. Cùng với đó, tăng cường vai trò giám sát của cử tri, người dân, cơ quan báo chí...

Thứ năm, áp dụng các thông lệ quốc tế và kiến thức khoa học vào việc quản lý đầu tư công. Có rất nhiều hướng dẫn tốt do các tổ chức quốc tế ban hành về khía cạnh kỹ thuật quản lý đầu tư công cần được nghiên cứu và đưa vào các quy định cho phù hợp.

Tài liệu tham khảo:

1. Đỗ Đức Toàn (2022), *Nâng cao hiệu quả đầu tư công ở Hàn Quốc và hàm ý cho Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế châu Á – Thái Bình Dương tháng 2/2022;
2. Văn Nguyễn (2021), *Hiệu quả đầu tư công: Động lực dẫn dắt tăng trưởng xuyên suốt 35 năm Đổi mới*, Báo Lao động điện tử;
3. Nguyễn Xuân Cường, Thái Quang Thế (2021), *Bài học từ Chính sách nâng cao hiệu quả đầu tư công ở Trung Quốc*, Tạp chí Tài chính kỳ 1 tháng 4/2020;
4. Hà Thị Tuyết Minh (2016), *Kinh nghiệm quản lý đầu tư công tại Nhật Bản và Vương Quốc Anh*, Tạp chí Tài chính kỳ 1 tháng 9/2016;
5. Arendse Huld (2022), *China Infrastructure Investment in 2022 – Can it Stimulate Economic Growth?*, China Briefing.

Thông tin tác giả:

ThS. Ngô Thị Lan Hương

Khoa Kinh tế - Trường Đại học Công nghiệp Quảng Ninh

Email: ngothilanhuong1126@gmail.com