

# TÁI CƠ CẤU ĐẦU TƯ CÔNG: KINH NGHIỆM THỰC TIỄN MỘT SỐ NƯỚC VÀ KHUYẾN NGHỊ VỚI VIỆT NAM

PGS.TS Ngô Thăng lợi

Đại học Kinh tế Quốc dân

*Liên quan đến tái cấu trúc nền kinh tế, trong bài viết nhân dịp đầu xuân năm 2012, Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã nhấn mạnh: các nội dung cơ cấu lại nền kinh tế phải được thực hiện trong suốt quá trình công nghiệp hóa, nhưng phải được bắt đầu ở những lĩnh vực cấp bách nhất, đó là tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công; tái cơ cấu thị trường tài chính, trọng tâm là hệ thống các ngân hàng thương mại và tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước. Như vậy tái cơ cấu đầu tư công được xem như là nhiệm vụ cần làm ngay trong quá trình thực hiện tái cấu trúc nền kinh tế nước ta năm 2012. Bài viết bắt đầu từ sự thống nhất trong quan niệm đầu tư công và tái cơ cấu đầu tư công, đến khảo cứu một số bằng chứng điển hình không thành công (Hy Lạp) và thành công (Hàn Quốc) về đầu tư công và tái cơ cấu đầu tư công, và cuối cùng là một số khuyến nghị cho tái cấu trúc đầu tư công ở Việt Nam từ những mô hình này.*

**Từ khóa:** Đầu tư công, đầu tư tư nhân, chính sách hỗ trợ đầu tư, hợp tác công - tư, hiệu quả đầu tư công, tham nhũng trong đầu tư công, tái cơ cấu đầu tư công, tái đầu tư công ở Hy Lạp.

## 1. Từ sự thống nhất trong quan niệm về đầu tư công và tái cơ cấu đầu tư công

Hiện nay, còn có sự thiếu thống nhất trong cách hiểu về đầu tư công giữa lý thuyết và thực tế. Theo lý thuyết kinh tế học, đầu tư công là việc đầu tư để tạo ra năng lực sản xuất và cung ứng hàng hóa công cộng. Trên thực tế, theo Bộ Tài chính Đan Mạch (2011), đầu tư công chỉ được quan niệm bao gồm các hoạt động đầu tư bằng nguồn vốn của nhà nước vào vốn vật chất (đường sá, văn phòng, các công trình thủy lợi...). Viện Chính sách Kinh tế Hoa Kỳ (2011) lại cho rằng, đầu tư công là tất cả các khoản chi tiêu của ngân sách cho các đối tượng khác nhau trong nền kinh tế mà những khoản chi tiêu này có tác dụng kích hoạt hoặc thúc đẩy chi tiêu của mọi thành phần kinh tế. Giáo sư Robert Ducean (Đại học Missouri, Hoa Kỳ, 2011) đã tóm tắt quan điểm của mình rằng “đầu tư công có nghĩa là sở hữu công”, nói cách khác, bất kỳ chi tiêu nào sử dụng các nguồn lực do nhà nước sở hữu đều bao hàm trong khái niệm đầu tư công. Ở Việt Nam, đầu tư công (trong dự thảo luật đầu tư công) là đầu tư từ nguồn vốn của Nhà nước vào các ngành lĩnh vực phục vụ lợi ích

chung, không nhằm mục đích kinh doanh. Theo quan niệm này, đầu tư nhằm mục đích kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) không nằm trong đầu tư công. Việc tách đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước nhằm mục đích kinh doanh không nằm trong đầu tư công sẽ làm cho quá trình phân loại, hay thống kê trở nên phức tạp hơn nhiều. Để đơn giản hơn cho nghiên cứu, và cũng dựa trên quan điểm phổ biến hiện nay khi nghiên cứu về đầu tư công, cách tiếp cận đầu tư công trong bài viết không xuất phát từ mục đích hoạt động, mà từ góc độ tính chất sở hữu của nguồn vốn sử dụng trong đầu tư. Như vậy, đầu tư công bao gồm các tất cả các khoản đầu tư do nhà nước và các DNNN tiến hành. Với cách hiểu như vậy, nếu xét theo góc độ nguồn vốn, đầu tư công bao gồm 4 bộ phận cấu thành: (i) đầu tư từ nguồn vốn ngân sách nhà nước, (ii) Đầu tư của các chương trình đầu tư hỗ trợ có mục tiêu, (iii) Đầu tư từ các khoản vốn vay, kể cả các khoản tín dụng từ cho vay lại và các đầu tư từ trái phiếu Chính phủ; (iv) đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước. Nếu đứng trên góc độ ngành, lĩnh vực, thì đầu tư công được phân chia thành: đầu tư nâng cao năng lực vốn vật chất – lĩnh vực cơ sở hạ tầng kỹ thuật (đường xá,

cầu công, thủy lợi, điện, nước,...), (ii) đầu tư nâng cao năng lực vốn con người – lĩnh vực xã hội (giáo dục, y tế, văn hóa xã hội, nghiên cứu phát triển khoa học công nghệ...), (iii) đầu tư nhằm mục đích sản xuất kinh doanh – lĩnh vực kinh tế.

Tái cơ cấu đầu tư công, hiểu theo nghĩa hẹp, là nói đến sự thay đổi về cơ cấu đầu tư theo nguồn vốn đầu tư, theo ngành, lĩnh vực và vùng lãnh thổ trong quá trình đầu tư công. Tuy nhiên, nếu theo nghĩa rộng, tái cấu trúc đầu tư công còn hàm chứa nội dung lớn hơn, đó là: sự thay đổi trong quan niệm, tư duy về vai trò, vị trí của bộ phận vốn đầu tư từ nhà nước trong quá trình phát triển kinh tế- xã hội; sự thay đổi trong khuôn khổ thể chế, chính sách, luật pháp liên quan đến đầu tư công; sự kết hợp hay lồng ghép giữa đầu tư công với đầu tư khác trong quá trình thực hiện mục tiêu đầu tư phát triển. Vì thế, ba nội dung cơ bản sau đây cần nhấn mạnh trong nghiên cứu tái cơ cấu đầu tư công bao: (1) xác định vai trò, vị trí của bộ phận đầu tư công, kể cả tỷ trọng của nó trong tổng đầu tư xã hội; (2) Sự thay đổi cơ cấu các bộ phận cấu thành đầu tư công theo nguồn vốn, theo ngành, lĩnh vực đầu tư công, kể cả nhấn mạnh lĩnh vực nào, ngành nào luôn cần sử dụng nguồn vốn đầu tư công; (3) hoàn thiện khuôn khổ, thể chế, chính sách sử dụng vốn đầu tư công nhằm thực hiện có hiệu quả nguồn vốn đầu tư này, kể cả sự phối hợp giữa đầu tư công với đầu tư bằng các nguồn vốn khác như nguồn vốn đầu tư tư nhân hay nguồn vốn đầu tư nước ngoài. Đối với nước ta hiện nay, việc nghiên cứu tái cơ cấu đầu tư công phải được đặt ra trong sự thống nhất và đồng bộ với tái cơ cấu mô hình tăng trưởng kinh tế, tái cơ cấu hệ thống ngân hàng và tái cơ cấu doanh nghiệp.

## **2. Đến những kinh nghiệm quốc tế**

### **2.1. Những mảng tối trong đầu tư công ở Hy Lạp**

Hy Lạp là quốc gia nằm ở Đông Nam châu Âu, với diện tích đất nước khoảng 130 nghìn km<sup>2</sup> và trên 10 triệu dân. Kinh tế Hy Lạp là nền kinh tế mạnh, đứng thứ 28 thế giới và là thành viên của OECD. Hy Lạp có nền kinh tế công – nông nghiệp khá hiện đại, là một trong những nước phát triển kinh tế dựa trên cơ chế kết hợp giữa nền kinh tế tư bản và kinh tế nhà nước. Tuy vậy, khoảng 3 năm trở lại đây, Hy Lạp là cái tên được người ta nhắc đến nhiều nhất trong cuộc khủng hoảng nợ công châu Âu và là quốc gia được xem là “tám gương” điển hình trong vấn đề sử dụng và quản lý đầu tư công không có hiệu

quả, là nguyên nhân chính gây ra cuộc khủng hoảng nợ công ở nước này. Những mảng tối trong đầu tư công và tái cơ cấu đầu tư công ở Hy Lạp được tổng hợp theo các vấn đề chính sau đây:

#### *a. Quy mô đầu tư công lớn nhưng thiếu hiệu quả:*

Hy Lạp được coi là một quốc gia có tốc độ tăng trưởng GDP nhanh, trung bình hàng năm là 4,3% giai đoạn 2001– 2007, so với mức trung bình của khu vực Eurozone là 3,1%. Tuy nhiên, trong giai đoạn này, mức chi tiêu chính phủ tăng 87% trong khi mức thu của chính phủ chỉ tăng 31% khiến cho ngân sách thâm hụt vượt quá mức cho phép 3% GDP của EU. Đặc biệt, trong giai đoạn sau khủng hoảng tài chính toàn cầu 2007, 2008, cuộc khủng hoảng này nổ ra đã ảnh hưởng khá mạnh đến các ngành công nghiệp chủ chốt của Hy Lạp. Ngành du lịch và vận tải biển, doanh thu đều sụt giảm trên 15% trong năm 2009. Kinh tế Hy Lạp cũng lâm vào tình trạng khó khăn, nguồn thu để tài trợ cho ngân sách nhà nước bị co hẹp mạnh. Trong hoàn cảnh đó, chính phủ Hy Lạp chủ trương tăng cường đầu tư công để kích thích kinh tế. Sự thái quá và lạm dụng đầu tư công trong một nước vốn có chính sách an sinh xã hội cao này đã trực tiếp dẫn đến gánh nặng nợ công và thâm hụt NSNN, thậm chí đã trở thành cơn dịch đe dọa sự an toàn và lành mạnh của khu vực kinh tế được nhất thể hóa cao nhất thế giới này. Gần một thập kỷ qua, Chính phủ Hy Lạp liên tục bán trái phiếu để thu về hàng trăm tỷ USD. Số tiền này lẽ ra có thể giúp kinh tế Hy Lạp tiến rất xa nếu chính phủ có kế hoạch chi tiêu hợp lý. Tuy nhiên, Chính phủ Hy Lạp đã chi tiêu quá tay (phần lớn đầu tư cho cơ sở hạ tầng) mà hầu như không quan tâm đến các kế hoạch trả nợ.

Việc gia tăng quy mô đầu tư công đã gắn liền với tình trạng kém hiệu quả trong sử dụng nguồn vốn đầu tư này. Đây là hệ quả của chính sách chi tiêu công thiếu kiểm soát chặt chẽ và thiếu minh bạch trong ở phạm vi quốc gia, vấn đề quản trị tài chính công quá yếu kém và chi tiêu công quá bừa bãi. Sai lầm trên của Hy Lạp không bị phát hiện bởi đây là một trong những nước có tỷ lệ tham nhũng cao nhất trong EU. Năm 2008, người Hy Lạp đã chi tới 750 triệu euro tiền hối lộ cho các lãnh đạo khu vực công và khu vực tư. Tham nhũng không chỉ gây ra trốn thuế, nó còn làm tăng chi tiêu chính phủ, nhằm duy trì mức lương cao cho công chức và thực hiện các dự án có vốn đầu tư lớn thay vì nhắm vào các dự án tạo ra nhiều việc làm và nâng cao năng suất

lao động. Thủ tướng Hy Lạp George Papandreou thừa nhận “tham nhũng mang tính hệ thống” là vấn đề cơ bản nhất dẫn đến tình trạng đầu tư công ở Hy Lạp ngày càng trở nên thiếu hiệu quả. Thiệt hại mà tham nhũng gây ra cho Hy Lạp ước tính vào khoảng 8% GDP. Khi sự thiếu minh bạch trong số liệu thống kê của Hy Lạp bị phát hiện cũng là lúc các nhà đầu tư rút vốn ồ ạt khỏi các ngân hàng của Hy Lạp, đẩy quốc gia này vào tình trạng khó khăn trong việc huy động vốn trên thị trường vốn quốc tế.

*b. Sự bất hợp lý trong cơ cấu đầu tư công:*

Nếu xét ở góc độ nguồn vốn: chủ yếu nguồn vốn cho đầu tư công là từ nguồn vay nước ngoài. Thứ nhất, tiết kiệm trong nước thấp dẫn tới phải vay nợ nước ngoài cho chi tiêu công. Thập niên 1990, tỷ lệ tiết kiệm trong nước bình quân của Hy Lạp chỉ ở mức 11%, thấp hơn nhiều so với mức 20% của các nước như Bồ Đào Nha, Ý, Tây Ban Nha và đang có xu hướng sụt giảm nhanh chóng. Do vậy, đầu tư trong nước phụ thuộc khá nhiều vào các dòng vốn đến từ bên ngoài. Thứ hai, lợi tức trái phiếu liên tục giảm nhờ vào việc gia nhập liên minh châu Âu EU (năm 1981) và làn sóng bán tháo trái phiếu từ dân chúng cho thấy Hy Lạp đã để vượt khỏi tay một kênh huy động vốn sẵn có buộc chính phủ Hy Lạp tăng cường vay nợ tài trợ cho chi tiêu công. Thứ ba, Việc gia nhập Eurozone năm 2001 đã tạo ra cơ hội lớn để Hy Lạp có thể tiếp cận với thị trường vốn quốc tế với việc sử dụng một đồng tiền được những nền kinh tế lớn như Đức và Pháp bảo đảm cùng với sự quản lý chính sách tiền tệ của Ngân hàng TU châu Âu (ECB). Hậu quả của tình trạng này làm cho thâm hụt ngân sách và nợ công của Chính phủ Hy Lạp ngày càng tăng, trở thành 1 trong 10 nước nợ công lớn nhất thế giới. Tỷ lệ thâm hụt ngân sách trong 3 năm trở lại đây lên tới 13-14% GDP và tỷ lệ nợ công tính đến đầu năm 2012 lên tới 172% GDP. Trong khi mức cho phép của eurozone đối với mỗi nước thành viên là thâm hụt ngân sách không quá 3% GDP và tổng nợ công không quá 60% GDP.

Nếu xét về nội dung đầu tư công: một hiện tượng không hợp lý và thiếu hiệu quả là tỷ lệ chi tiêu cho quản lý công trong tổng số chi tiêu công của Hy Lạp từ năm 2004 đã cao hơn nhiều so với các nước thành viên OECD khác, trong khi đó, chất lượng và số lượng dịch vụ không được cải thiện nhiều. Trong đầu tư công, phần lớn các khoản vốn dành cho đầu tư cơ sở hạ tầng, việc đầu tư chủ yếu cho phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật đã tạo ra được sự hoàn thiện

ở mức độ cao hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật của đất nước. Tuy nhiên, do quản lý nguồn vốn đầu tư cơ sở hạ tầng không tốt, nhất là trong việc quản lý vốn đầu tư công trong xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng các cấp địa phương, nên hiệu quả đầu tư thấp. Điều này khiến Nhà nước phải dành một khối lượng vốn cao hơn nhiều so với mức đáng có của nó. Trong khi vốn đầu tư công cho cơ sở hạ tầng ngày càng lớn thì các khoản đầu tư cho các lĩnh vực khác không có sự gia tăng đáng kể.

*c. Vòng luẩn quẩn của tái cơ cấu đầu tư công*

Trong khung cảnh đầu tư công quá cao bằng các nguồn vốn vay nước ngoài, ngân sách ngày càng thâm hụt và nguy cơ khủng hoảng nợ công cận kề bắt buộc chính phủ Hy Lạp phải thực hiện cắt giảm và tái cơ cấu đầu tư công. Cụ thể, trong năm 2012, giảm chi tiêu trong khu vực công khoảng 15%; giảm chi tiêu quân sự, trong năm 2012, đầu tư cho lĩnh vực này của Hy Lạp sẽ bị cắt giảm 200 triệu Euro và từ năm 2013 đến 2015, mỗi năm sẽ giảm 333 triệu Euro; giảm đầu tư cho giáo dục: chi tiêu cho giáo dục cũng sẽ bị cắt giảm bằng cách đóng cửa hoặc sáp nhập 1.976 trường học; giảm chi tiêu cho an sinh xã hội: trong năm 2011, 1,09 tỷ Euro sẽ được cắt đi từ quỹ an sinh xã hội của Hy Lạp, tiếp đó, từ 2012 đến 2015 số cắt giảm lần lượt là 1,28 tỷ, 1,03 tỷ, 1,01 tỷ, và 700 triệu. Bên cạnh đó, độ tuổi về hưu cũng sẽ tăng từ 61 lên 65 tuổi; giảm chi tiêu y tế: trong năm 2011, chi tiêu cho khu vực này sẽ bị cắt giảm 310 triệu Euro và từ 2012 đến 2015 sẽ giảm 1,81 tỷ Euro.

Cùng với các kế hoạch cắt giảm đầu tư công, Chính phủ Hy Lạp đã và tiếp tục tiến hành tư nhân hóa một số các doanh nghiệp quốc doanh, trong đó có OPAP, Hellenic Postbank, Hellenic Telecom. Bên cạnh đó cũng sẽ bán cổ phần tại Athens Water, công ty dầu khí Hellenic Petroleum, công ty điện PPC, ATEbank và một số hải cảng, sân bay, đường cao tốc, quyền sở hữu đất và khai khoáng. Đây được xem là giải pháp tích cực để giảm đầu tư công vào lĩnh vực kinh tế, tăng cường tính lành mạnh trong tài chính doanh nghiệp và nâng cao hiệu quả đầu tư.

Chính sách cắt giảm đầu tư công thể hiện ở các nội dung như: trì hoãn hay cắt giảm các khoản đầu tư công và chi phí mua sắm công, kể cả chi phí quốc phòng, kết hợp với việc giảm một số khoản chi tiêu công khác như giảm hoặc trì hoãn trả lương và tiền thưởng, trợ cấp hưu trí và các chế độ phúc lợi xã hội khác; bãi bỏ các khoản miễn, giảm thuế và tăng mức



thu thuế đối với một số loại thuế và lĩnh vực, sản phẩm thậm chí nới lỏng các điều kiện tuyển dụng và sa thải lao động... sẽ trực tiếp và gián tiếp giúp giảm bớt các khoản chi từ NSNN, cải thiện thâm hụt NSNN, cũng như tình trạng nợ công khác, tăng niềm tin và khích lệ đầu tư xã hội, từ đó giúp khôi phục và ổn định kinh tế vĩ mô. Mặt khác, làn sóng cắt giảm chi tiêu công lại làm dấy lên một mối lo mới, vì có thể làm gia tăng tình trạng thất nghiệp và mất ổn định xã hội; làm tiêu giảm động lực tăng trưởng kinh tế từ khu vực công, khi mà sự hồi phục kinh tế vĩ mô trên phạm vi quốc gia hay toàn cầu, cũng như năng lực tài chính vĩ mô của nhiều DN, và cả sự hồi phục sức mua thị trường xã hội là chưa thực chắc chắn, tức sẽ đẩy các nền kinh tế rơi trở lại vùng suy thoái. Viễn cảnh thất nghiệp và tăng thuế suất nhằm giảm nợ công có thể sẽ làm tổn hại tới tình hình tài chính cá nhân, khiến hạn chế chi dùng cá nhân, tức đồng nghĩa với trì trệ sức mua và các thị trường có liên quan và tăng trưởng kinh tế không đảm bảo ở mức tối thiểu.

## **2.2. Những bài học thành công từ Hàn Quốc**

Hàn Quốc là một quốc gia thuộc khu vực Đông Á. Sau Chiến tranh Triều Tiên, kinh tế Hàn Quốc đã phát triển nhanh chóng. Cuối thế kỷ 20, Hàn Quốc là một trong những nước có tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh nhất trong lịch sử thế giới hiện đại. GDP (PPP) bình quân đầu người của đất nước đã nhảy vọt từ 100 USD vào năm 1963 lên mức kỷ lục 10.000 USD vào năm 1995 và 25.000 USD vào năm 2007. Hiện nay, Hàn Quốc có nền kinh tế phát triển, đứng thứ ba ở châu Á và đứng thứ 10 trên thế giới theo GDP năm 2006. Một phân tích gần đây nhất của Goldman Sachs đã chỉ ra Hàn Quốc sẽ trở thành nước giàu thứ 3 trên thế giới vào năm 2025 với GDP bình quân đầu người là 52.000 USD và tiếp 25 năm sau nữa sẽ vượt qua tất cả các nước ngoại trừ Hoa Kỳ để trở thành nước giàu thứ hai trên thế giới, với GDP bình quân đầu người là 81.000 USD. Đóng góp vào sự thành công trên con đường phát triển của Hàn Quốc phải kể đến mô hình phát triển hỗn hợp hay “rút ngắn hiện đại” với sự kết hợp một cách linh hoạt vai trò của Nhà nước và tư nhân nói chung và trong quá trình đầu tư phát triển nói riêng. Những thành công của Hàn Quốc trong sử dụng đầu tư công và tái cơ cấu đầu tư công được phân tích theo những nội dung chính sau đây:

*a. Sự thay đổi hợp lý theo thời gian về vị trí, quy mô và cơ cấu của đầu tư công*

Hàn Quốc được nhắc đến là một quốc gia thành công trong quá trình công nghiệp hóa bằng mô hình “rút ngắn- hiện đại”, trong đó một nét nổi bật là thực hiện mô hình phát triển có sự kết hợp chặt chẽ giữa nhà nước và tư nhân. Trong những năm từ 1960 đến 1980, để đẩy nhanh phát triển kinh tế, vai trò khu vực nhà nước cực kỳ quan trọng. Về lĩnh vực đầu tư, Nhà nước không chỉ đảm nhận cho các lĩnh vực về cơ sở hạ tầng, an sinh, phúc lợi xã hội, mà còn có vai trò quan trọng trong đầu tư phát triển lĩnh vực kinh tế, trong đó, đầu tư vào các ngành công nghiệp nặng được xem như là “sân chơi” của nhà nước. Với sự hỗ trợ của chính phủ, POSCO, một công ty sản xuất thép, được thành lập trong vòng gần 3 năm, là một xương sống đầu tiên cho nền kinh tế Hàn Quốc trong những năm tiếp theo. Ngày nay, POSCO là nhà sản xuất thép đứng thứ 3 trên thế giới. Tuy vậy, theo xu hướng phát triển của khu vực tư nhân, nhà nước giảm dần vị trí đối với đầu tư cho lĩnh vực kinh tế. Hiện nay, đầu tư công cho kinh tế ở Hàn Quốc chỉ còn lại là hỗ trợ, ưu tiên cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa, cũng như đầu tư cho lĩnh vực ứng dụng công nghệ cao, công nghệ mới, đầu tư cho nghiên cứu khoa học. Hiện nay, ở Hàn Quốc, trong lĩnh vực kinh tế, đầu tư vào lĩnh vực khoa học công nghệ được xem là nhiệm vụ quan trọng nhất trong đầu tư công. Ngoài việc sử dụng chính sách miễn thuế cho nghiên cứu và các sản phẩm khoa học công nghệ, Chính phủ Hàn Quốc còn thực hiện chính sách hỗ trợ đầu tư cho các hoạt động nghiên cứu khoa học. Đặc biệt, từ năm 1993, để thực hiện chiến lược phát triển các khu công nghệ cao, với mục tiêu mang tính dài hạn và hướng nhiều tới lợi ích xã hội, các khu công nghệ cao của Hàn Quốc được xây dựng và phát triển dựa trên 100% nguồn vốn nhà nước, và được nhà nước quản lý theo nguyên tắc 50% vốn trung ương và 50% vốn chính quyền địa phương.

Lĩnh vực phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật, là sân chơi chính của đầu tư công ở Hàn Quốc. Tuy vậy, lĩnh vực này hiện nay cũng đang được thay thế với tốc độ nhanh hơn của khu vực tư nhân. Từ chỗ gần 100% các cơ sở hạ tầng kỹ thuật, văn hóa, xã hội đều được thực hiện bằng vốn đầu tư nhà nước thì từ cuối thập niên 1990 đến nay, khu vực tư nhân đã bắt đầu tham gia với quy mô ngày càng lớn. Bảng 1 thể hiện rõ tốc độ gia tăng nhanh hơn so với đầu tư công, và tỷ trọng đầu tư tư nhân so với đầu tư công có xu hướng tăng lên cao từ năm 2004.

**Bảng 1: Đầu tư công và tư nhân vào cơ sở hạ tầng**

Đơn vị tính: tỷ Won, %

	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ĐT Tư nhân (A)	0,5	1,0	0,6	1,2	1,2	1,7	2,6	3	3,0	3,4
ĐT công (B)	12,7	15,2	16	16,0	18,4	17,4	18,3	18,3	18,4	17,6
A/B (%)	3,9	6,6	3,4	7,5	6,6	9,8	14,2	16,3	16,3	17,3

Nguồn: Ngân hàng đầu tư phát triển Hàn Quốc

**b. Chuyển đổi từ đầu tư công sang hình thức hợp tác công tư (PPP)**

Có thể nói một trong những thành công trong tái cơ cấu đầu tư công ở Hàn Quốc là việc áp dụng hình thức hợp tác công tư (PPP). PPP được áp dụng ở Hàn Quốc cùng với việc ban hành “chương trình khuyến khích vốn của cá nhân trong hoạt động đầu tư vốn xã hội” từ năm 1994. Hoạt động này được sửa đổi thành “Hoạt động dựa trên sự việc cá nhân tham gia vào cơ sở hạ tầng” (PPI Act) năm 1998, sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997. Trong việc sửa đổi của PPI Act năm 2005, hai hình thức chủ yếu của mô hình hợp tác công tư trong lĩnh vực đầu tư cơ sở hạ tầng là BTO (xây dựng- chuyển giao- sử dụng) và BTL (xây dựng- chuyển giao- cho thuê). Hình thức BOT được sử dụng đối với những công trình đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế kỹ thuật như các dự án tàu, cảng và đường sắt,... Còn hình thức BTL được áp dụng đối với các dự án đầu tư xây dựng trường học, ký túc xá, nhà quân dụng,... Việc thực hiện hình thức PPP ở Hàn Quốc có tác dụng nhiều mặt: một là, tăng hiệu quả sử

dụng vốn do quản lý khu vực tư nhân năng động và có nhiều sáng tạo hơn, có thể dẫn tới tăng hiệu quả và giá trị của đồng vốn sử dụng vào đầu tư; thứ nữa, là tăng thêm các nguồn tài chính cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - kỹ thuật- xã hội so với trước kia chỉ thực hiện được từ nguồn vốn đầu tư công; cuối cùng là mở rộng việc tạo ra tài sản và cung cấp dịch vụ công, cụ thể là giúp gia tăng hệ thống cơ sở hạ tầng mà không cần có các khoản thêm vào từ các khoản vay chính phủ.

**c. Tăng cường quản lý và nâng cao hiệu quả luôn gắn với quá trình tái cơ cấu đầu tư công**

Trong quá trình tái cơ cấu đầu tư công, Hàn Quốc đã có nhiều thay đổi tích cực trong quản lý dự án đầu tư công, cụ thể:

**- Quá trình hướng tới thể chế hóa quản lý dự án đầu tư công (sơ đồ 1).**

Sơ đồ 1 cho thấy, ở giai đoạn những năm 1990 đến 1994, Nhà nước chỉ thực hiện thẩm định tổng chi phí của dự án thông qua kế hoạch chi tiêu tổng thể (TPCM). Từ năm 1999 đến 2003, các dự án đầu

**Sơ đồ 1**

Nguồn: Báo cáo của Bộ Chiến lược và tài chính Hàn Quốc

tư công được quản lý chặt chẽ hơn thông qua việc yêu cầu xây dựng sơ bộ dự án khả thi (PFS). PFS tức là đánh giá ngắn gọn của một dự án về thông tin sản xuất và các con số nhu cầu về ngân sách làm tiền đề cho việc nghiên cứu tính khả thi. Sau đó là tiến hành thẩm định lại các nghiên cứu tính khả thi của dự án (RSF). Đến giai đoạn từ năm 2006 trở đi, việc quản lý dự án đầu tư công được tăng cường bằng các hoạt động đẩy mạnh lập dự án khả thi, thẩm định dự án khả thi, bổ sung thêm thẩm định lại nhu cầu dự án (RDF) và ban hành luật về hoạt động tài chính quốc gia. Theo luật về hoạt động tài chính quốc gia, các dự án đầu tư công phải trải qua quá trình nhiều vòng thẩm định. Loại trừ một số dự án thuộc các lĩnh vực: dự án xây dựng điển hình như trụ sở chính phủ và các cơ sở giáo dục, dự án thiết bị hợp pháp được yêu cầu như thiết bị xử lý nước thải và rác thải, dự án phục hồi do tác động của thiên tai, thiết bị quân dụng và các dự án liên quan đến bảo vệ quốc gia.

Quá trình triển khai đầu tư công được thực hiện qua các bước khá thận trọng và chắc chắn hơn nhiều (sơ đồ 2).

Việc áp dụng khung pháp lý và quá trình thẩm định nghiêm ngặt dự án khả thi đã loại đi được nhiều dự án không khả thi và không được chấp nhận

đầu tư đã cho thấy việc quản lý đầu tư công ở Hàn Quốc ngày càng hiệu quả hơn, làm cho hiệu quả đầu tư công tăng lên. Theo số liệu thống kê của Ngân hàng Đầu tư phát triển Hàn Quốc, trong vòng 10 năm (từ 1999 đến 2008) trong số 373 dự án đầu tư công được thẩm định với giá trị 177 tỷ Won, có tới 157 dự án được coi là không khả thi, tương đương với số tiền là 86,7 tỷ, chiếm 49% tổng số dự án dự định đầu tư.

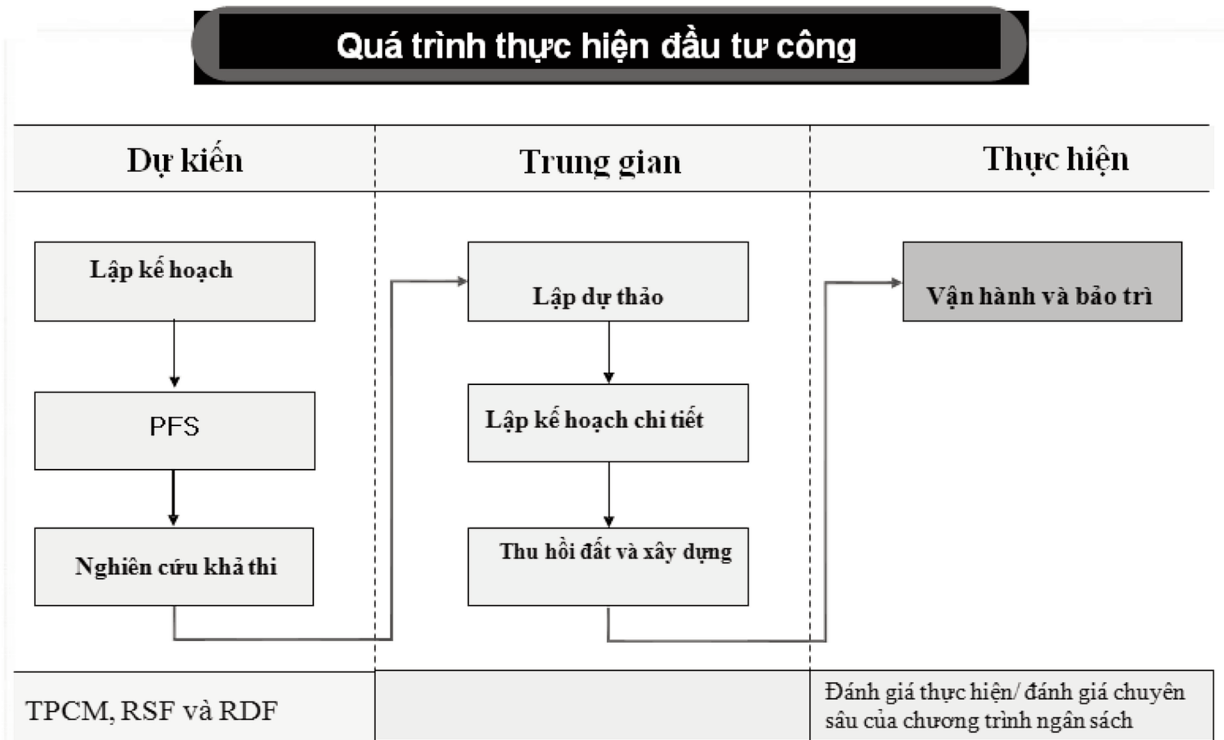
### 3. Một số khuyến nghị cho Việt Nam

Từ bức tranh sáng- tối về đầu tư công và tái cơ cấu đầu tư công ở hai quốc gia điển hình trên đây, cho phép nghiên cứu đề xuất số khuyến nghị trong quá trình thực hiện tái cơ cấu đầu tư công ở Việt Nam:

#### 3.1. Cần có sự thống nhất trong tư duy về vai trò của nhà nước và “sân chơi” của đầu tư công với tư cách là một công cụ giúp nhà nước thực hiện chức năng can thiệp vào nền kinh tế thị trường

Vai trò quan trọng của nhà nước trong nền kinh tế thị trường đã được khẳng định về lý luận và thực tiễn. Tuy nhiên, cần phải thống nhất quan điểm: mức độ, phạm vi và công cụ can thiệp của Nhà nước như thế nào là phù hợp. Mặc dù chúng ta là nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, nhưng cũng không nhất thiết nhà nước phải can thiệp trực tiếp quá sâu

Sơ đồ 2



Nguồn: Báo cáo của Bộ Chiến lược và Tài chính Hàn Quốc

vào lĩnh vực sản xuất kinh doanh và cần phải (theo kinh nghiệm của Hàn Quốc) giảm dần các can thiệp trực tiếp của nước vào lĩnh vực kinh tế nói chung và lĩnh vực sản xuất kinh doanh nói riêng. Mặt khác, cần xác định rõ: khi nào chính phủ cần sử dụng nguồn lực đầu tư trực tiếp của mình để can thiệp và khi nào thì chỉ cần tạo dựng một môi trường thuận lợi là đủ khuyến khích khu vực tư nhân tham gia vào những lĩnh vực vốn từ xưa được coi là “lãnh địa” của đầu tư công. Quan điểm chung là vốn đầu tư từ nhà nước chỉ nên đóng vai trò là nguồn vốn “mồi”, tạo điều kiện huy động các nguồn của khu vực tư nhân, chứ không làm lấn át đầu tư tư nhân.

#### *Cần giảm quy mô đầu tư công*

Theo tư duy nói trên thì hiện nay ở Việt Nam, đầu tư công đã lấn át khá nhiều đầu tư tư nhân. Tỷ lệ đầu tư công trong tổng đầu tư phát triển của chúng ta thường chiếm trên 40% (năm 2009 là 40,9%). Nhiều nghiên cứu đã cho thấy, cứ sau một thập niên, 1% tăng vốn đầu tư công ban đầu sẽ khiến đầu tư tư nhân bị thu hẹp khoảng 0,6% và chỉ đóng góp trung bình 0,03% vào tăng trưởng GDP. Từ đó, các nghiên cứu này đều đi đến kết luận: cần giảm dần tỉ trọng đầu tư công và tốt nhất là chỉ còn chiếm dưới 1/3 tổng đầu tư toàn xã hội. Việc khống chế đầu tư công ngoài việc dựa trên giới hạn về tỷ lệ đầu tư công trong tổng đầu tư phát triển, cần dựa trên các mục tiêu khống chế về nợ nước ngoài so với GDP (ở Việt Nam là không vượt quá 45% GDP) và thâm hụt ngân sách (hàng năm không quá 10%). Để giảm đầu tư công, định hướng quan trọng là cần chuyển một số nhu cầu đầu tư hàng hóa công cộng trước kia được bảo lãnh bởi Nhà nước sang đầu tư tư nhân hay các hình thức kết hợp đa dạng giữa công– tư và thực hiện xã hội hóa vốn đầu tư. Một hướng khác nữa nhằm giảm gánh nặng đầu tư công là thực hiện có hiệu quả hơn công tác cổ phần hóa và chính sách huy động vốn trong các doanh nghiệp sau cổ phần hóa, đẩy mạnh chuyển đổi, đa dạng hóa sở hữu trong doanh nghiệp nhà nước và phát triển các tập đoàn kinh tế tư nhân.

### **3.3. Thực hiện đồng bộ quá trình tái cơ cấu đầu tư công với nhiều nội dung khác nhau:**

*Một là, xác định những ngành, lĩnh vực ưu tiên đầu tư công*

Quan điểm cần quán triệt trong tái cơ cấu đầu tư công là Nhà nước sử dụng đầu tư công như một công cụ kích thích phát triển những ngành được ưu tiên, thường là những ngành then chốt có tác dụng

lôi kéo nền kinh tế mà khu vực tư nhân chưa thể hoặc không muốn đầu tư. Theo quan điểm đó, tái cơ cấu đầu tư công cần thực hiện theo hướng: Vốn đầu tư nhà nước phải ưu tiên tập trung đầu tư phát triển hạ tầng, nghiên cứu và ứng dụng khoa học công nghệ, phát triển nông nghiệp và nông thôn, phát triển và nâng cao chất lượng giáo dục, y tế, chăm sóc cộng đồng và các dịch vụ xã hội khác. Không phân bổ vốn đầu tư nhà nước vào các lĩnh vực mà tư nhân trong nước đã có khả năng thực hiện như nhà hàng, khách sạn, các loại dịch vụ thương mại,... Ngoài ra, với tư cách là nhà đầu tư kinh doanh, nhà nước có thể trực tiếp đầu tư vào hai lĩnh vực chính là phát triển kết cấu hạ tầng và các lĩnh vực sản xuất nhằm phát triển các hàng hóa và dịch vụ công và những lĩnh vực mới có tác động lan tỏa đối với nền kinh tế.

*Hai là, tái cơ cấu đầu tư công gắn liền với nâng cao hiệu quả đầu tư công*

Để thực hiện điều này, cần phải:

- Khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, dựa trên cơ sở của việc: (i) đổi mới căn bản chính sách, cơ chế và công cụ phân bổ, quản lý và sử dụng vốn đầu tư nhà nước; (ii) Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý đầu tư nhà nước theo hướng tập trung hơn trong lựa chọn dự án đầu tư và phân bổ vốn đầu tư, phối hợp tốt hơn giữa Trung ương và địa phương trong thực hiện dự án đầu tư.

- Lấy hiệu quả kinh tế - xã hội là tiêu chí cơ bản quyết định lựa chọn các dự án đầu tư cụ thể. Đối với số vốn đầu tư do Trung ương quản lý, việc lựa chọn dự án đầu tư, địa điểm đầu tư, phân bổ vốn và thời gian thực hiện dự án phải được cơ quan Trung ương có thẩm quyền quản lý đầu tư thẩm định và chấp thuận; chủ đầu tư là các bộ, cơ quan ngang bộ, hoặc ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải chủ động triển khai thực hiện dự án đầu tư. Việc phân bổ, quản lý và giám sát sử dụng vốn đầu tư phải thực hiện theo quy hoạch và kế hoạch quản lý đầu tư trung hạn. Phải xây dựng hệ thống thông tin quản lý đầu tư nhà nước, thực hiện công khai hóa thông tin và minh bạch hóa quá trình lựa chọn, phân bổ và thực hiện đầu tư đối với đầu tư nhà nước nói chung và từng dự án đầu tư cụ thể nói riêng.

*Ba là, thực hiện chống tham nhũng trong đầu tư công*

Bài học của Hy Lạp đã khá rõ ràng. Thiệt hại mà tham nhũng gây ra cho Hy Lạp ước tính vào khoảng



8% GDP. Với Việt Nam, theo Tổ chức minh bạch quốc tế (TI), chỉ số cảm nhận về mức độ tham nhũng của chúng ta năm 2009 xếp thứ 120 trong số 180 nước xếp hạng, kém hơn so với hầu hết các nước trong khu vực (ngoại trừ Philippines). Số điểm tuyệt đối của Việt Nam về chỉ số này rất thấp (2,7 trong số 10 điểm) và vẫn không thay đổi so với năm 2008, trong khi Indonesia đã có một bước cải thiện nhỏ, với mức tăng từ 2,6 lên đến 2,8 điểm. Theo báo cáo PCI 2009, ở Việt Nam, chi tiền hoa hồng để có được các hợp đồng của chính phủ vẫn là một vấn nạn phổ biến và khoảng 50% các công ty đã từng thực hiện việc này. Tuy nhiên, tỷ lệ các doanh nghiệp chi tiền hoa hồng cũng rất khác nhau giữa các tỉnh, với mức 72% ở tỉnh kém nhất và 24% ở tỉnh tốt nhất theo số liệu năm 2009. Sự chênh lệch này cho thấy tình trạng này có thể giảm đi nếu các tỉnh đều cương quyết và triệt để áp dụng các thực tiễn điều hành tốt như ở các tỉnh xếp hạng cao. Như vậy thì chống tham nhũng ở Việt Nam cũng cần được coi là một điểm nhấn phải làm ngay đồng hành với quá trình tái cấu trúc và nâng cao hiệu quả đầu tư công.

*Bốn là, mô hình hợp tác công tư cần được coi là nhân tố thúc đẩy tái cơ cấu và nâng cao hiệu quả đầu tư công.*

Việc nghiên cứu mô hình Hàn Quốc cũng như thực trạng ở Việt Nam cho thấy: Để nâng cao tính hiệu quả của đầu tư công, bên cạnh việc rà soát, kiểm tra và cắt giảm những hạng mục đầu tư kém hiệu quả, một trong những giải pháp quan trọng khác là Nhà nước cần phải thu hút các thành phần kinh tế tham gia vào lĩnh vực đầu tư các dự án, hạng mục công cộng, tăng đầu tư từ khu vực tư nhân. Khi các doanh nghiệp tư nhân tham gia vào sẽ phát huy

được hơn nữa hiệu quả sử dụng nguồn vốn, tính sáng tạo, chia sẻ rủi ro cũng như hiệu quả của hoạt động quản lý dự án, công trình xây dựng. Đây chính là nội dung của hình thức hợp tác công- tư (PPP) cần được mở rộng ở Việt Nam. Hoạt động hợp tác công- tư của Việt Nam tuy mới đi vào thực hiện trong mấy năm trở lại đây nhưng đã góp phần cải thiện tình trạng hiệu quả thấp của đầu tư công, giải quyết vấn đề về vốn trong đầu tư toàn xã hội. Tác động tích cực nhất của hợp tác công- tư là mở ra cơ hội, điều kiện huy động nguồn vốn của khu vực tư nhân vào việc đầu tư cho cơ sở hạ tầng, giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước, thúc đẩy hoạt động của khu vực tư nhân trong việc góp trách nhiệm cùng với Nhà nước khai thác và xây dựng các công trình, hạng mục, dự án công cho sự phát triển của nền kinh tế và xã hội Việt Nam. Trong thời gian tới, dựa trên kinh nghiệm các nước, chúng ta cần đa dạng hóa, tăng cường thêm nhiều hình thức hợp tác công tư khác nhau hơn nữa, áp dụng hình thức này trong nhiều loại hình đầu tư hơn nữa. Kinh nghiệm Hàn Quốc cho thấy, nên mở rộng không chỉ ở lĩnh vực cơ sở hạ tầng, mà có thể phát triển cả trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, đặc biệt lĩnh vực nghiên cứu khoa học và triển khai. Để thu hút đầu tư tư nhân thông qua hình thức hợp tác công- tư, Nhà nước cần sử dụng các biện pháp ưu đãi và bảo đảm đầu tư thông qua ưu đãi thuế, quyền mua ngoại tệ hoặc bảo đảm cân đối ngoại tệ, quyền bảo đảm cung cấp các dịch vụ công và một điều quan trọng là cần sớm thể chế hóa, thông qua xây dựng văn bản luật về hình thức này. □

#### **Tài liệu tham khảo:**

1. Indermit Gill, Homi Kharas (2007), “An East Asian Renaissance”, The World Bank.
2. Nguyễn Minh phong (2011) “Thất chặt chi tiêu công: bài học từ EU” (websites Diễn đàn doanh nghiệp – đường link: [www.dddn.com.vn](http://www.dddn.com.vn))
3. Viện KHXHVN và UBKTQH (2011), “Tái cấu trúc đầu tư công trong bối cảnh đổi mới mô hình tăng trưởng tái cấu trúc nền kinh tế ở Việt Nam”, Kỷ yếu Hội thảo khoa học.
4. Viện CLPT, Bộ KH&ĐT và UNDP (2011) “Đổi mới thể chế, cơ chế và những giải pháp chấn chỉnh, hoàn thiện, tái cấu trúc đầu tư công trong một vài năm tới” (Kỷ yếu Hội thảo khoa học).
5. Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương (2009), “Báo cáo tái cấu trúc kinh tế”.
6. Vũ Tuấn Anh, Nguyễn Quang Thái (2011): “Đầu tư công: Thực trạng và tái cơ cấu”, nxb Từ điển bách khoa.
7. Stiglitz, J. và Yusuf, S. (2002), “Rethinking the East Asia Miracle”, the World Bank and Oxford University Press.