

Kinh nghiệm đầu tư công của một số nước và gợi ý cho Việt Nam

Nguyễn Văn Hậu*, Phạm Bách Khoa**

Ngày nhận: 5/8/2014

Ngày nhận bản sửa: 22/9/2014

Ngày duyệt đăng: 5/10/2014

Tóm tắt

Đầu tư công có vai trò vô cùng quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế của đất nước. Đầu tư công làm thay đổi cơ cấu kinh tế - xã hội, gia tăng cơ sở vật chất kỹ thuật của nền kinh tế, nâng cao năng lực cho người lao động và tạo ra của cải vật chất cho xã hội. Bài viết trực tiếp đi vào phân tích một số kinh nghiệm đầu tư công của Đan Mạch và Hàn Quốc, như: kinh nghiệm xác định các lĩnh vực đầu tư trong những giai đoạn phát triển khác nhau của nền kinh tế; đầu tư công vào cơ sở hạ tầng kỹ thuật phải “đi trước” đòi hỏi của nền kinh tế; về vai trò của Nhà nước và sự hợp tác giữa Nhà nước với tư nhân; kinh nghiệm sử dụng công cụ để đánh giá mặt khả thi của các dự án đầu tư công... Từ đó, các tác giả đưa ra một số gợi ý phù hợp đối với tình hình đầu tư công của Việt Nam.

Từ khóa: đầu tư công, kinh nghiệm đầu tư công

1. Đặt vấn đề

Đầu tư công xét theo các góc độ khác nhau có vai trò khác nhau đối với lĩnh vực được đầu tư, đặc biệt nó phù hợp với tình hình thực tiễn khác nhau của mỗi nước, mỗi vùng.

Hiện nay, tại Việt Nam, đầu tư công phân tán nên phải kéo dài tiến độ thực hiện dự án, làm tăng chi phí đầu tư và chậm đưa công trình vào sử dụng. Đầu tư không đồng bộ nên công trình hoàn thành mà không sử dụng được hoặc công trình dở dang, làm lãng phí nguồn lực xã hội và giảm hiệu quả đầu tư. Đầu tư không quy hoạch, đầu tư không kế hoạch, đầu tư không tính đến yêu cầu phát triển và nhu cầu sử dụng làm cho công trình không hoàn thành hoặc công trình hoàn thành mà không có nhu cầu sử dụng, gây lãng phí nguồn lực, thất thoát và hiệu quả đầu tư thấp.

Cơ chế quản lý đầu tư nhà nước vừa phân tán, vừa mang nặng dấu ấn “xin cho” dưới nhiều hình thức khác nhau; thiếu tầm nhìn chiến lược, thiếu mục tiêu cụ thể, thiếu tiêu chí đo lường, thẩm định hiệu quả kinh tế - xã hội một cách rõ ràng, cụ thể; vì vậy, các dự án đầu tư được lựa chọn không dựa vào

các tiêu chí hiệu quả đã được luật định; làm sai lệch, thậm chí phá vỡ quy hoạch đầu tư, quy hoạch và không gian phát triển đã được phê duyệt; giám sát và đánh giá đầu tư lỏng lẻo, hoặc rất hình thức và kém hiệu lực.

Vì vậy, Việt Nam nên tiếp thu những kinh nghiệm về đầu tư công của một số nước trên thế giới để nâng cao hiệu quả của đầu tư công trong thời gian đến.

2. Khái niệm đầu tư công

Hội nghị quốc tế về đầu tư công do Ngân hàng Thế giới (WB) tổ chức tại Hà Nội (9/2010) cho rằng, đầu tư công là việc sử dụng nguồn vốn Nhà nước để đầu tư vào các công trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội không vì mục tiêu lợi nhuận và không có khả năng thu hồi vốn hoặc thu hồi vốn chậm.

Trên thực tế, khái niệm đầu tư công được hiểu theo nghĩa này không làm đơn giản hơn cách phân loại và quản lý đầu tư của Nhà nước. Vì vậy, quá trình phân loại thống kê cũng trở nên phức tạp hơn. Theo Vũ Tuấn Anh và Nguyễn Quang Thái (2011), “đầu tư công” hiện nay vẫn được quan niệm một

cách đơn giản hơn, theo nghĩa bao gồm tất cả các khoản đầu tư do chính phủ và các doanh nghiệp thuộc khu vực nhà nước tiến hành. Theo đó, đầu tư công được xem xét không phải từ góc độ đối tượng và đầu ra của quá trình đầu tư (sản xuất hàng hóa công cộng hay hàng hóa tư nhân; mang tính lợi nhuận hay phi lợi nhuận) mà từ góc độ sở hữu của nguồn vốn dùng để đầu tư.

Theo Luật đầu tư công, *đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình dự án, 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* (Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 2014). Bài viết sẽ sử dụng khái niệm đầu tư công theo nghĩa này, nhằm tránh những tranh luận trong việc xác định loại hình đầu tư nào mang tính lợi nhuận và loại hình nào mang tính phi lợi nhuận; hàng hóa nào là hàng hóa công cộng và hàng hóa nào là hàng hóa tư nhân và đặc biệt là những khó khăn trong việc thu thập số liệu phân tích. Việc làm rõ khái niệm đầu tư công sẽ là cơ sở phân tích kinh nghiệm đầu tư công của Đan Mạch và Hàn Quốc, đồng thời xét trên góc độ quy mô và hiệu quả đầu tư dựa trên chỉ số ICOR của Việt Nam, từ đó bài viết hy vọng đưa ra một số gợi ý nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công tại Việt Nam.

3. Kinh nghiệm đầu tư công của một số nước

3.1. Kinh nghiệm đầu tư công của Đan Mạch

Đan Mạch là quốc gia có thu nhập được phân chia đồng đều nhất trong khối các nước OECD, thu nhập bình quân đầu người năm 2012 đạt 56,202 USD/người (IMF, 2013).

Chỉ tiêu chính phủ Đan Mạch đạt mức cao nhất trong số các nước OECD với tỷ lệ hơn 55% GDP nhưng tỷ lệ đầu tư công so với GDP của quốc gia này rất thấp chỉ chiếm khoảng hơn 2% GDP. Điều này được lý giải là do Đan Mạch đã có hệ thống cơ sở vật chất hạ tầng khá toàn diện và đã được tích lũy qua rất nhiều năm (IMF, 2012). Theo đó, tổng

nguồn vốn chính phủ Đan Mạch dành cho đầu tư công hàng năm khoảng 50 tỷ DKK (tương đương 8,76 tỷ USD) tập trung đầu tư cho kết cấu hạ tầng và được thực hiện bởi chính quyền trung ương, chính quyền địa phương và những doanh nghiệp nhà nước.

Có thể khái quát một số vấn đề cơ bản về đầu tư công tại Đan Mạch như sau:

Thứ nhất, đầu tư công của Đan Mạch chủ yếu tập trung vào cơ sở vật chất hạ tầng, vào các lĩnh vực như y tế, giáo dục, giao thông. Trong khi đó, Nhà nước chỉ đảm nhận cung cấp những hàng hóa và dịch vụ công cộng.

Theo báo cáo của The Danish Government (2012), những khoản đầu tư này đã góp phần rất lớn trong việc nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân nước này thông qua những khoản đầu tư đáng kể vào bệnh viện, nhà ở cho người già, khu vui chơi cho trẻ em... Đầu tư công cho lĩnh vực y tế được phân cấp rõ ràng, trong đó, chính quyền trung ương chủ yếu đầu tư vào thiết bị y tế ở những bệnh viện còn chính quyền địa phương tập trung cung cấp dịch vụ tiện ích cho người tàn và khuyết tật.

Bên cạnh đó, đầu tư công cũng tập trung vào việc cải thiện chất lượng môi trường ở một số các khu vực ô nhiễm, xây dựng và phát triển các nhà máy nhiệt điện và các tua-bin gió.

Giáo dục và đào tạo cũng nhận được sự quan tâm đầu tư rất lớn của các cấp chính quyền. Chẳng hạn, việc sửa chữa và nâng cấp các trường đại học như Đại học Copenhagen, Đại học Aarhus, Đại học Roskilde, Đại học miền Nam Đan Mạch, Đại học Aalborg và một số trường kinh tế khác. Ngoài ra, chính quyền địa phương cũng dành phần lớn ngân sách đầu tư, nâng cấp các trường tiểu học và trung học.

Các lĩnh vực giao thông công cộng cũng nhận được sự đầu tư đáng kể, với việc nâng cấp mạng lưới đường sắt và thành lập hệ thống Metro Copen-

Bảng 1: Cơ cấu chi tiêu Chính phủ Đan Mạch (% so với GDP)

Năm	Đơn vị tính: %			
	2009	2010	2011	2012
Chi tiêu công	56.7	56.4	56.7	57.5
Những khoản chi chính	54.5	54.3	54.6	55.7
- Tiêu dùng công	29.8	29.1	28.6	28.6
- Đầu tư công	2	2.1	2.2	2.4
- Chuyển giao thu nhập	17	17.3	17.4	17.8
- Trợ cấp	2.6	2.6	2.6	2.7
- Những khoản chi khác	3.1	3.2	3.7	4.2
Chi trả lãi	2.2	2.1	2.1	1.8

Nguồn: The Danish Government (2012)

hagen. Công ty đường sắt quốc gia Đan Mạch cũng đã đầu tư hơn 15 tỷ DKK (khoảng 2,63 tỷ USD) cho thiết bị và toa xe mới. Nhờ có đầu tư công vào lĩnh vực này, mạng lưới đường cao tốc hình chữ H (H-shaped) kết nối các vùng trọng điểm của Đan Mạch cũng đã được hoàn thành.

Nguồn vốn đầu tư công bao gồm nguồn vốn hình thành từ nguồn thu từ thuế và phần còn lại do người sử dụng hàng hóa, dịch vụ trả. Trong đó, nguồn vốn hình thành từ thuế chỉ chiếm khoảng 20 tỷ DKK (khoảng 3,5 tỷ USD) chủ yếu đầu tư nhằm nâng cao phúc lợi xã hội như y tế và giáo dục cũng như đường xá và hệ thống đường sắt... Trong đó, chính quyền trung ương chi trả một phần tư và phần còn lại là của chính quyền địa phương The Danish Government (2012).

Thứ hai, Đan Mạch luôn đề ra mục tiêu và lĩnh vực đầu tư công cụ thể cho từng giai đoạn phát triển. Điều này đã góp phần đáp ứng đầy đủ và kịp thời nhu cầu về cơ sở vật chất hạ tầng của đất nước, tạo điều kiện phát triển kinh tế và nâng cao phúc lợi xã hội trong tương lai. Đồng thời, việc đề ra chính sách đầu tư công cho từng giai đoạn phát triển sẽ giúp cho công tác kiểm tra, đánh giá kết quả đầu tư được thực hiện hiệu quả hơn.

Chẳng hạn, đầu tư công vào những năm 1990 được định hướng tập trung vào những lĩnh vực như: Nâng cao chất lượng các cơ sở chăm sóc trẻ em; Trang bị các thiết bị y tế hiện đại và công nghệ mới nhất tại các bệnh viện; Thiết lập các trung tâm văn hóa lớn và hiện đại; Đầu tư nhà ở và đổi mới đô thị; Phục hồi và cải thiện chất lượng môi trường tự nhiên; Đầu tư các nhà máy nhiệt điện và các tua-bin gió; Cải thiện cơ sở vật chất và dịch vụ trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo; Thiết kế và xây dựng tuyến đường xuyên eo biển Great Belt và The Sound; Hiện đại hóa giao thông công cộng; và Hoàn thành mạng lưới đường cao tốc hình chữ H (H-shaped).

Còn trong giai đoạn 2001-2010, đầu tư công của chính phủ Đan Mạch lại tập trung vào những mục tiêu: (i) đầu tư công phải góp phần nâng cao phúc lợi xã hội. (ii) thực hiện chiến lược đầu tư nhằm đáp ứng đầy đủ và kịp thời các nhu cầu cơ bản của người dân. (iii) đảm bảo rằng tất cả mọi công trình xây dựng được trùng tu và bảo dưỡng đúng cách. Từ đó, Chính phủ Đan Mạch đã đề ra những lĩnh vực cụ thể mà đầu tư công giai đoạn 2001-2010 sẽ tập trung vào các lĩnh vực khác như: Tiến đến xã hội tri thức và tăng cường sử dụng công nghệ thông tin; Đầu tư trang thiết bị và công nghệ trong lĩnh vực đào tạo, giáo dục và nghiên cứu; Cung cấp cơ sở vật chất đầy đủ nhằm phục vụ cho các dịch vụ phúc lợi công

cộng, đặc biệt là cải thiện chất lượng tiểu học, trung học và nhà ở cho người già;....

Cuối cùng, bên cạnh việc mở rộng đầu tư, nâng cấp các cơ sở vật chất hạ tầng sẵn có, Chính phủ Đan Mạch còn chú trọng đến việc bảo trì, bảo dưỡng các công trình công cộng, các tòa nhà và đường giao thông.

3.2. Kinh nghiệm đầu tư công của Hàn Quốc

Hàn Quốc còn được biết đến là nền kinh tế phát triển nhanh nhất trên thế giới từ đầu năm 1960 đến cuối những năm 1990 và hiện nay Hàn Quốc là nền kinh tế lớn thứ 4 ở châu Á và thứ 12 trên thế giới (IMF, 2010). Người dân Hàn Quốc đề cập đến sự tăng trưởng này như là “điều kỳ diệu trên sông Hàn”. Đóng góp vào quá trình phát triển đó, không thể không nói đến vai trò của đầu tư công. Một số kinh nghiệm đầu tư công của Hàn Quốc có thể thấy được như:

Thứ nhất, nhận thấy sự yếu kém của cơ sở vật chất hạ tầng so với các nước phát triển khác sau chiến tranh, chính phủ Hàn Quốc đã chủ động mở rộng và hướng đầu tư công vào kết cấu hạ tầng thông qua những Kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế.

Trong giai đoạn từ năm 1963 đến năm 1979, tỷ lệ đầu tư công chiếm đến 38.1% trong tổng đầu tư xã hội với trọng tâm là đầu tư cho giao thông. Đầu tư cho mạng lưới đường sắt chiếm 2/3 trong tổng số nguồn vốn đầu tư cho giao thông trong kế hoạch 5 năm lần thứ nhất, sau đó tỷ lệ đầu tư cho đường xá tăng dần và chiếm đến 47% ngân sách trong kế hoạch 5 năm lần thứ 2.

Nhiều cuộc khảo sát cũng đã ước tính mối quan hệ giữa tăng vốn đầu tư vào cơ sở hạ tầng và GDP bình quân đầu người tại Hàn Quốc. Sakong (1993), Kim (1998), và Lee (2002) đã kết luận đầu tư vào cơ sở hạ tầng đã tác động tích cực tới tăng trưởng GDP bình quân đầu người. Hay nói cách khác, đầu tư cơ sở hạ tầng đã kích thích nền kinh tế và tăng sản lượng thông qua việc tăng năng suất.

Thứ hai, đầu tư công vào cơ sở vật chất hạ tầng phải kịp thời để đáp ứng kịp thời nhu cầu về cơ sở vật chất hạ tầng trong giai đoạn đầu của quá trình phát triển.

Thật vậy, qua hình 1 ta thấy tốc độ tăng trưởng hàng năm của nhu cầu cơ sở hạ tầng tại Hàn Quốc hầu như luôn lớn hơn tốc độ tăng trưởng kinh tế. Điều này cho thấy các khoản đầu tư lớn trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng của Hàn Quốc nhằm đáp ứng kịp thời nhu cầu cơ sở hạ tầng là cần thiết để hỗ trợ phát triển. Hơn nữa, tốc độ tăng trưởng nhu cầu về cơ sở hạ tầng trong những năm đầu giai đoạn phát triển

Bảng 2: Tốc độ tăng trưởng của GDP đầu người, đầu tư và nhu cầu cơ sở hạ tầng (%)

<i>Giai đoạn</i>	<i>GDP đầu người</i>	<i>Giao thông</i>	<i>Điện</i>	<i>Thông tin liên lạc</i>
1954-1961	1.2	7.6	11.5	23.5
1962-1971	6	14.5	22.4	17.9
1972-1989	6.5	6.1	13.3	17.8
1990-2001	5.1	7.6	9.5	4.9

Nguồn: *Boungki Kim (2006)*

Lưu ý: *Tốc độ tăng trưởng hàng năm theo từng giai đoạn*

cao hơn nhiều so với giai đoạn tăng trưởng kinh tế cao.

Chính nhờ giải quyết tốt vấn đề này nên nền công nghiệp của Hàn Quốc đã phát triển nhanh chóng trong một thời gian rất ngắn. Cụ thể, tỷ trọng công nghiệp trong GDP chỉ chiếm 20,1% năm 1960 và 29,2% năm 1970 đã tăng lên đến 41,3 % năm 1980. Sau năm 1980, mặc dù quá trình công nghiệp hóa đã chậm lại, giá trị công nghiệp vẫn chiếm đến 43% GDP vào năm 1987. Kinh nghiệm này từ Hàn Quốc cho thấy để đáp ứng kịp thời nhu cầu về kết cấu hạ tầng thì công tác dự báo có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc phát triển cơ sở hạ tầng tại các nước như Việt Nam vốn là một nước có cơ sở hạ tầng chưa đáp ứng tốt nhu cầu phát triển của kinh tế.

Thứ ba, sự tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển kết cấu hạ tầng là hết sức cần thiết và là sự bổ sung vốn quan trọng cho cơ sở vật chất hạ tầng. Qua đó, giải quyết được sự thiếu hụt vốn đầu tư Nhà nước đồng thời tận dụng lợi thế sáng tạo và hiệu quả của khu vực tư nhân.

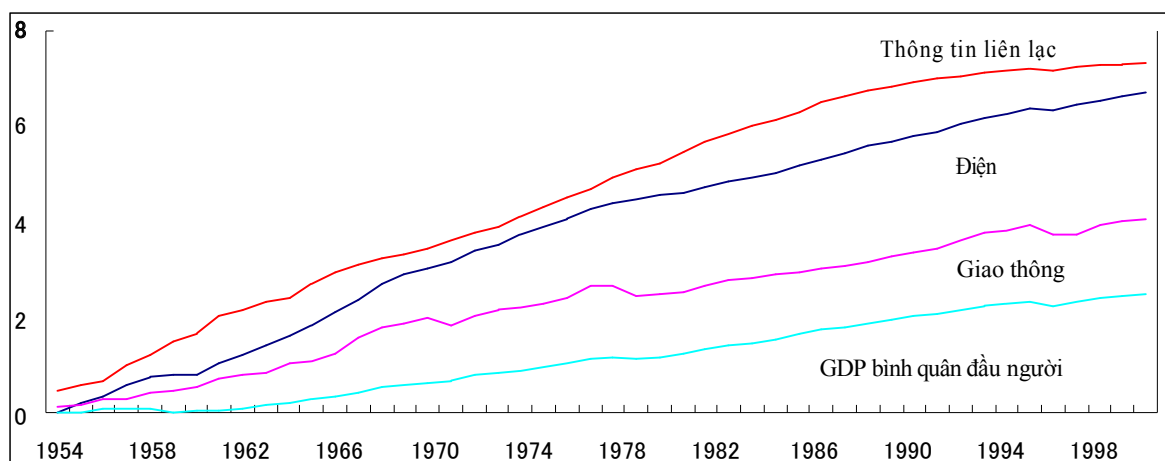
Từ những năm 1990, Hàn Quốc đã chủ động thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển kết cấu hạ tầng. Khu vực tư nhân Hàn Quốc từ chỗ chỉ chiếm 0,5% tổng vốn đầu tư cho kết cấu hạ tầng năm 1995, đến năm 2010 đã lên đến 16,3%. Chính

phủ mở rộng sự tham gia đầu tư của khu vực tư nhân vào kết cấu hạ tầng thông qua hình thức hợp tác công tư (PPP). Cho (2007) cho rằng việc chính phủ Hàn Quốc sử dụng phương thức PPP đối với dự án kết cấu hạ tầng đã làm giảm thời gian xây dựng, giảm tổng chi phí dự án, và giảm chi phí hoạt động của các dự án này, đồng thời làm cho ngân sách lành mạnh hơn.

Thật vậy, nghiên cứu của Kim và cộng sự (2011) cho rằng những dự án xây dựng-chuyển giao-cho thuê (BTL) của nước này có chi phí được cắt giảm 10,18%, và thời gian xây dựng được rút ngắn 8,04% so với các dự án do chính phủ tài trợ.

Thứ tư, doanh nghiệp nhà nước là cần thiết trong giai đoạn đầu phát triển bởi vì khu vực tư nhân không có đủ vốn và công nghệ để đầu tư cho các dự án lớn. Tuy nhiên, khi nền kinh tế phát triển, chính phủ cần giảm dần sự tham gia trực tiếp của mình trong các lĩnh vực kinh tế thông qua việc tư nhân hóa các doanh nghiệp nhà nước; qua đó, cắt giảm tỷ lệ đầu tư công trong tổng đầu tư xã hội và nâng cao hiệu quả đầu tư của nền kinh tế.

Trong giai đoạn đầu do thiếu vốn và công nghệ của khu vực tư nhân, chính phủ Hàn Quốc đã thành lập và sử dụng các doanh nghiệp nhà nước để tiến hành đầu tư bằng nguồn vốn vay nước ngoài. Chẳng

Hình 1: Xu hướng tăng trưởng của một số chỉ tiêu

Nguồn: *Kim (2006)*

Lưu ý: *lấy năm 1954 làm gốc*