

Nâng cao hiệu quả đầu tư công ở Hàn Quốc và hàm ý cho Việt Nam

Đỗ Đức Toàn
Văn phòng Chính phủ

Đầu tư công (ĐTC) đóng vai trò quan trọng với tăng trưởng và phát triển kinh tế bền vững ở các quốc gia. Hàn Quốc đã từng rơi vào tình trạng đó thời điểm từ những năm 1970 đến trước khủng hoảng kinh tế 1997. Sau đó, những nỗ lực thực hiện các biện pháp nâng cao hiệu quả ĐTC đã giúp Hàn Quốc không chỉ vượt qua khủng hoảng mà còn đưa đất nước phát triển, phát huy vai trò to lớn của ĐTC đối với kinh tế - xã hội đất nước. Do đó, việc nghiên cứu kinh nghiệm nâng cao hiệu quả ĐTC của Hàn Quốc là việc làm hết sức có ý nghĩa cho Việt Nam.

1. Nâng cao hiệu quả đầu tư công ở Hàn Quốc

1.1. Khái quát về đầu tư công ở Hàn Quốc

Sau khi hòa bình lập lại vào năm 1953, Hàn Quốc là một trong những quốc gia nghèo nhất thế giới với nền kinh tế nông nghiệp lạc hậu và thiếu hụt nghiêm trọng cơ sở hạ tầng. Hàn Quốc là trường hợp thành công của sự phát triển. Đó là bởi đất nước này đã có những thay đổi rất lớn về quan điểm đầu tư công. Chính bởi quan niệm đầu tư công là đầu tư vào lĩnh vực phục vụ sự phát triển kinh tế xã hội, cung cấp hàng hóa, dịch vụ công và vì mục đích công nên đầu tư công ở Hàn Quốc có thể thu hút, huy động và sử dụng mọi nguồn lực của nền kinh tế, cả nguồn vốn trong nước, nguồn vốn nước ngoài, cả nguồn vốn nhà nước, nguồn vốn khu vực tư nhân để tiến hành hoạt động. Có thể thấy, đầu tư công được thực hiện bởi các chủ thể khác nhau của nền kinh tế như các đơn vị công của Nhà nước, Chính phủ, kể cả chủ thể doanh nghiệp khu vực tư nhân và chủ thể kinh tế khác của nền kinh tế.

Mặc dù, những nỗ lực trong việc tư nhân hóa bắt đầu diễn ra từ cuối những năm 1960. Tuy nhiên, quá trình tư nhân hóa chỉ được tiến hành mạnh mẽ sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á Thái Bình dương năm 1997 cả trong lĩnh vực đầu tư công. Quá trình này mang lại doanh thu tăng thêm 15 tỷ USD và nâng cao xếp hạng tín nhiệm quốc gia, qua đó giúp Hàn Quốc vượt qua khủng hoảng. Tình hình tài chính của DNNN cũng được cải thiện đáng kể sau khi cổ phần hóa. Chính phủ Hàn Quốc sửa đổi luật này một lần nữa trong năm 2005, mở rộng phạm vi cho khu vực tư nhân tham gia vào cơ sở hạ tầng kinh tế. Đến tháng 10 năm 2009, bảo lãnh doanh thu tối thiểu bị bãi bỏ và được thay thế bằng biện pháp hỗ trợ của chính phủ nhằm bù đắp một phần chi phí cho nhà đầu tư, theo đó chính phủ chia sẻ rủi ro đầu tư ở một số dự án nhất định (Thái Quang Thế,

2021). Khi các dự án PPP lần đầu tiên được giới thiệu tại Hàn Quốc vào năm 1995, 400 triệu won được đầu tư trong các dự án PPP (chủ yếu là dự án BTO), chỉ chiếm 0,5% tổng vốn đầu tư xã hội vào kết cấu hạ tầng. Đến năm 2008, 3,7 nghìn tỷ won (khoảng 3,3, tỷ USD) đã được đầu tư vào các dự án PPP (chủ yếu là hình thức BTO), chiếm 18,5% tổng đầu tư xã hội vào kết cấu hạ tầng.

1.2. Nâng cao hiệu quả đầu tư công ở Hàn Quốc

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. Chính phủ Hàn Quốc đã nhận ra rằng nhiều dự án có chi phí vốn lớn với tỷ suất lợi nhuận xã hội. Lý do bởi các dự án này đã đánh giá khả thi sai lệch với thực tế để được phê duyệt bởi lợi ích nhóm (Jay Hyung Kim và các cộng sự, 2012). Các vấn đề hạn chế dẫn tới ĐTC của Hàn Quốc kém hiệu quả thời gian trước khủng hoảng 1997 được cho là:

Thứ nhất, các nhóm lợi ích các bộ chủ quản, bộ tài chính hoặc kế hoạch kinh tế, chính quyền địa phương, các chính trị gia tại Quốc hội và các nhóm chính trị quyền lực khác có đặc quyền thực hiện nghiên cứu khả thi cho các dự án ĐTC sử dụng ngân sách nhà nước. Cho đến cuối năm 1998, Hàn Quốc không có cơ quan hay cơ quan độc lập nào thực hiện đánh giá trung lập các quyết định thẩm định và phê duyệt. Do đó, nếu không có đánh giá độc lập, các đánh giá cuối cùng về các dự án lớn có khả năng bị sai lệch. Sau khi phê duyệt dự án, việc thực hiện càng không được quan tâm giám sát về hiệu quả trên thực tế làm các dự án ĐTC chưa đạt được mục tiêu như mong muốn (Jay H. Kim và cộng sự, 2012).

Thứ hai, các nghiên cứu khả thi, các thông tin dự án, thẩm định, phê duyệt cũng như giám sát dự án ĐTC không có được tính minh bạch, rõ ràng. Việc thiếu các hướng dẫn và cơ sở dữ liệu được tiêu

chuẩn hóa là một yếu tố khác góp phần vào sự thất bại trong kiểm soát ĐTC. Hàn Quốc cũng không có những văn bản hướng dẫn tiêu chuẩn về phân tích lợi ích - chi phí và nghiên cứu khả thi một cách chính thức. Cơ sở dữ liệu kiến thức kém được phát triển và không được cập nhật thường xuyên cản trở hệ thống đánh giá phê duyệt hiệu quả.

Thứ ba, “giá trị kinh tế” nói chung không được phân tách khỏi “giá trị xã hội” trong quyết định thẩm định hoặc phê duyệt. Mặc dù các giá trị kinh tế dễ dàng định lượng được thông qua phương pháp phân tích lợi ích chi phí, các giá trị xã hội, như mức độ nhất quán chính sách, tác động môi trường hoặc mục tiêu phát triển cân bằng, v.v., khó có thể định lượng được. Không có quy tắc nào về cách kết hợp hai giá trị này. Trong một số trường hợp, giá trị xã hội, mà không minh bạch, làm gián đoạn quyết định phê duyệt, dẫn đến phê duyệt cho các dự án cuối cùng không khả thi.

Thứ tư, vốn ngân sách dự án của chính phủ thường xuyên không phù hợp với ngân sách Khung khổ chi tiêu trung hạn (MTEF). Hệ thống ngân sách đóng vai trò quan trọng trong việc xác định chất lượng của bất kỳ dự án ĐTC nào. Trong trường hợp Hàn Quốc, thời gian của các giai đoạn trong mỗi chu kỳ dự án đơn giản là không được tuân theo. Thay vào đó, có sự khác biệt lớn giữa chu kỳ dự án và chu kỳ ngân sách đã đặt ra vấn đề không thống nhất giữa quản lý chi phí vốn và ngân sách, đặc biệt là đối với MTEF. Mặc dù ngân sách MTEF được thông qua và áp dụng từ năm 2004, nhưng quy trình thẩm định và phê duyệt dự án thường được coi như là một dự toán ngân sách, trong khi ngân sách MTEF được coi là một ngân sách hoàn toàn khác.

Cuộc khủng hoảng 1997 đã thức tỉnh quản lý Nhà nước trong đầu tư công. Một số biện pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công ở Hàn Quốc đã được nghiên cứu và thực hiện như sau:

Sau năm 1998, 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 ĐTC và quản lý ĐTC để nâng cao hiệu quả và tính minh bạch của ĐTC. Nhóm đặc trách trực thuộc cả Bộ Kế hoạch và Ngân sách (MPG: hiện nay là Bộ Chiến lược và Tài chính Hàn Quốc (MOSF)) và Bộ Xây dựng và Giao thông (MOCT, nay là Bộ Đất đai, giao thông và hàng hải của Hàn Quốc (MLTM)) ban hành “Kế hoạch toàn diện nhằm nâng cao hiệu quả ĐTC” vào tháng 7 năm 1999. Đặc điểm chính của các sáng kiến quản lý ĐTC mới là tăng cường hệ thống giám sát quy trình thực hiện dự án do cơ quan ngân sách thực hiện. Chính phủ nỗ lực nâng cao hiệu quả ĐTC bằng cách thông qua thực hiện một hệ thống quản lý ĐTC thống nhất bao gồm quy trình đánh giá trước khi thực hiện, trong khi thực hiện và sau khi thực hiện dự án.

Việc hệ thống đánh giá ĐTC trong giai đoạn thực hiện dự án gọi là TPCM (Hệ thống quản lý tổng chi phí dự án) lần đầu được đưa vào thực hiện năm 1994, đã tăng cường để nâng cao hiệu quả và điều chỉnh tổng chi phí dự án trong suốt chu kỳ dự án từ giai đoạn lập kế hoạch quản lý và điều chỉnh tổng chi phí dựa án trong suốt chu kỳ dự án từ giai đoạn lập kế hoạch đến giai đoạn hoàn thành xây dựng sau khủng hoảng tài chính. Nhằm nâng cao tính hữu hiệu của hệ thống TPCM, RSF (đánh giá lại nghiên cứu khả thi) được đưa vào thực hiện 1999 và RDF (Đánh giá lại dự báo nhu cầu) được đưa vào thực hiện 2006. Các nghiên cứu RSF và RDF nhằm xác minh tính đầy đủ của chi phí dự án và dự báo nhu cầu đối với các dự án đang trong giai đoạn xây dựng thiết kế hoặc xây dựng và quyết định xem dự án có thể tiếp tục không. RSF và RDF là những công cụ rất mạnh và hữu hiệu do chúng giúp không cho các dự án thuộc diện phải thực hiện PFS được Quốc hội cấp ngân sách nếu không có một PFS nghiêm ngặt, cũng như để ngăn chặn dự báo nhu cầu và dự toán chi phí không chính xác, và leo thang đáng kể chi phí. Bằng cách này, hệ thống quản lý và đánh giá trong khi thực hiện dự án được tăng cường.

Về phần hệ thống đánh giá sau khi thực hiện dự án, các Bộ chủ quản áp dụng Hệ thống giám sát kết quả hoạt động và tự đánh giá của Chương trình ngân sách (SABP) vào năm 1999 vào Bộ chủ quản được yêu cầu đánh giá kết quả hoạt động của dự án trong vòng ba năm sau khi việc hoàn thành. Ngoài ra, Bộ Ngân sách áp dụng đánh giá sâu về Chương trình ngân sách vào năm 2005 nhằm cải thiện và cải cách hệ thống đánh giá chương trình vận hành, tất cả đều được cho là tăng cường quy trình đánh giá sau khi thực hiện.

Với việc hình thành một khung pháp lý cho ĐTC như đề cập ở trên và ban hành “Đạo luật tài chính quốc gia” - Khung pháp lý cho ĐTC, các dự án ĐTC được thực hiện phù hợp với quy trình dự án.

Như vậy, việc hình thành bộ phận chuyên trách để đánh giá các dự án ĐTC ở nhiều giai đoạn và các hệ thống đánh giá chéo giúp kiểm soát chặt chẽ hơn hiệu quả ĐTC. Bên cạnh đó, Hàn Quốc cũng xây dựng hệ thống tiêu chuẩn đánh giá, các quy định chặt chẽ về quản lý ĐTC đảm bảo tính công khai, minh bạch của các dự án ĐTC.

2. Hàm ý đối với Việt Nam

Qua nghiên cứu về nâng cao hiệu quả đầu tư công ở Hàn Quốc, có thể rút ra một số bài học cho Việt Nam như sau:

Thứ nhất, cần thay đổi quan điểm về ĐTC, 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. Việc cung cấp hàng hoá công cũng cần tuân theo quy luật thị trường, tồn tại cạnh tranh cho phép người dân lựa chọn nhà cung cấp hàng hoá chất lượng tốt với chi phí hợp lý. Hàng hoá công không đơn thuần là hàng hoá phi lợi nhuận phục vụ nhân dân mà chỉ cần loại bỏ hoặc giảm tính chất “tồn tại kẻ ăn không”. Khi thực hiện xã hội hoá trong lĩnh vực ĐTC, nguyên tắc công khai, minh bạch sẽ dễ dàng thực hiện hơn và nhà nước là đại diện bảo vệ quyền lợi nhân dân tốt nhất, giảm các cơ hội tham nhũng của cơ quan quản lý. Đồng thời, do các cơ quan quản lý giảm được trách nhiệm làm người cung cấp các hàng hóa công, nên cơ quan này càng có nhiều thời gian tập trung vào các công việc chuyên môn quan trọng như ban hành văn bản pháp luật giám sát mô hình ĐTC, giám sát các dự án ĐTC.

Thứ hai, 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 ĐTC 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. Công việc giám sát, kiểm tra, thanh tra cũng cần phải tăng cường trong suốt quá trình lập và phê duyệt dự án. Trong đó, hiệu quả của dự án ĐTC được nhấn mạnh vào hiệu quả kinh tế - 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 ĐTC có hiệu năng, hiệu quả. Áp dụng các thông lệ quốc tế và kiến thức khoa học vào việc quản lý ĐTC. Có rất nhiều hướng dẫn tốt do các tổ chức quốc tế ban hành về khía cạnh kỹ thuật quản lý ĐTC cần được nghiên cứu và đưa vào các quy định cho phù hợp.

Thứ ba, cần phân định chức năng, trách nhiệm của chủ thể trong đầu tư công một cách đúng đắn và rõ ràng. Trong ĐTC nếu xem xét một cách toàn diện luôn tồn tại 3 nhóm chủ thể: Nhóm những người bị ảnh hưởng/liên quan; Nhà nước và Nhóm cung cấp các dự án ĐTC. Để nâng cao hiệu quả ĐTC, Nhà nước đóng vai trò chủ thể quản lý như quy hoạch, thẩm định dự án ĐTC, giám sát các hoạt động ĐTC, điều chỉnh hành vi của các chủ thể trong ĐTC. Nhóm những người bị ảnh hưởng bao gồm doanh nghiệp, người dân và tổ chức nước ngoài (ví dụ các nhà tài trợ thông qua các dự án ODA). Trong nhóm này, doanh nghiệp và người dân không chỉ thực hiện nghĩa vụ đóng thuế, tạo nên nguồn ngân sách để thực hiện các dự án công và xây dựng sức mạnh quyền lực của Nhà nước, mà còn là đối tượng phục vụ của tất cả các dự án ĐTC. Chính vì vậy, đây là nhóm có vai trò giám sát quan trọng trong các dự án ĐTC nhằm giảm thiểu nguy cơ tham nhũng và đảm bảo tính hiệu quả của các dự án. Ngoài ra, nhóm đối tượng bị ảnh hưởng/liên quan cần được tạo điều

kiện để đóng góp ý kiến vào quản lý ĐTC, bao gồm dự án ĐTC. Vì mục đích của dự án ĐTC là phi lợi nhuận, tức là vì quyền lợi của nhân dân, nên những khu vực và người dân bị ảnh hưởng trực tiếp từ dự án cần phải được tạo điều kiện thực hiện quyền đóng góp ý kiến đối với dự án. Nhóm cung cấp các dự án ĐTC có trách nhiệm hoàn thành mục tiêu ĐTC đặt ra, đảm bảo thực hiện đúng quy định của pháp luật dưới sự giám sát chặt chẽ của các chủ thể khác, tránh lãng phí.

Thứ tư, việc quản lý đầu tư công phải thực hiện công khai, minh bạch. 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. Chỉ khi nguyên tắc công khai, minh bạch được thực hiện nghiêm túc các đối tượng liên quan mới thực hiện được chức năng giám sát và chức năng đóng góp ý kiến của mình. Chỉ khi người dân thực sự thực hiện quyền góp ý, các cơ quan nhà nước mới thay đổi quan điểm nhận thức về vai trò của mình. Nguyên tắc công khai, minh bạch còn tạo nên sức ép quan trọng để các cơ quan quản lý nhà nước và các chủ thể thực hiện các dự án đầu tư thực hiện tốt các công việc, trách nhiệm.

3. Kết luận

Các biện pháp nâng cao hiệu quả ĐTC ở Hàn Quốc giai đoạn sau khủng hoảng 10997 không chỉ giúp đất nước này thúc đẩy kinh tế - xã hội mà còn mang lại nhiều bài học quý giá cho Việt Nam. Từ việc cần phải thay đổi quan điểm về ĐTC, có thể tiến hành xã hội hoá trong ĐTC tới việc xây dựng hệ thống quản lý chặt chẽ, công khai, minh bạch đối với các dự án ĐTC. Có như vậy, hiệu quả ĐTC ở Việt Nam mới có thể được nâng cao và đạt tới mục tiêu đã đặt ra./

Tài liệu tham khảo

Myung Soo Cha, MS (2004), Facts and Myths about Korea's Economic Past, Australian Economic History Review, Vol. 44, No. 33

Jay H. Kim và cộng sự (2012), Public Investment Management Reform in Korea: Efforts for Enhancing Efficiency and Sustainability of Public Expenditure, Prepared by Korea Development Institute (KDI).

KDI - Public Investment Management Center (2010-2018), Annual Report.

Thái Quang Thế (2021), Hiệu quả đầu tư công ở một số nước Đông Á và bài học cho Việt Nam, Luận án tiến sĩ Kinh tế Viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học Việt Nam, Hà Nội.