

# KINH NGHIỆM QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG Ở MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

Ths. Trịnh Huy Hoàng\*

**Nền kinh tế của Việt Nam đang lấy lại đà phục hồi mạnh mẽ khi bước vào năm 2022 - năm có ý nghĩa quan trọng để thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội giai đoạn 2021-2025. Trong tiến trình ấy, đầu tư công đang tiếp tục đóng vai chủ chốt, dẫn dắt tăng trưởng nguồn vốn đầu tư xã hội và là “cú hích” cho phục hồi kinh tế. Đầu tư chính là công cụ giúp các thành phần kinh tế phục hồi và là động lực cho tăng trưởng; đồng thời vừa kích cầu, vừa tạo công ăn việc làm và tạo nên kết cấu hạ tầng phục vụ cho tăng trưởng kinh tế, nâng cao chất lượng cuộc sống người dân. Tại nhiều quốc gia trên thế giới, tùy vào mức độ phát triển và thể chế, vai trò, lĩnh vực đầu tư công của các nước được điều chỉnh và quản lý bởi các chính sách khác nhau. Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm quản lý đầu tư công của một số quốc gia trên thế giới, tác giả sẽ rút ra những bài học và một vài hàm ý chính sách nhằm giúp Việt Nam nâng cao hiệu quả quản lý đầu tư công trong giai đoạn hiện nay.**

\* Từ khóa: đầu tư công, ngân sách nhà nước, chính sách thuế, chính sách công...

Vietnam's economy is regaining a strong recovery momentum as it enters 2022 - an important year for realizing socio-economic goals for the 2021-2025 period. In that process, public investment is continuing to play a key role, driving the growth of social investment capital and being a “push” for economic recovery. Investment is the main tool to help economic sectors recover and is the driving force for growth; at the same time stimulating demand, creating jobs and creating infrastructure for economic growth and improving people's quality of life. In many countries around the world, depending on the level of development and institutions, the roles and fields of public investment are regulated and managed by different policies. On the basis of studying the public investment management experience of some countries in the world, the author will draw lessons and some policy implications to help Vietnam improve the efficiency of public investment management in Vietnam. current period.

Keywords: public investment, state budget, tax policy, public policy...

Ngày nhận bài: 05/3/2022

Ngày gửi phản biện: 08/3/2022

Ngày nhận kết quả phản biện: 15/3/2022

Ngày chấp nhận đăng: 20/4/2022

cập tới lĩnh vực đầu tư mà đầu tư tư nhân không thể và không muốn tham gia như kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội. Có nhà nghiên cứu thì cho rằng đầu tư công là hoạt động đầu tư sử dụng Nguồn vốn của Nhà nước... Theo điều 4 Luật Đầu tư Công (2013), “Đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, 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”. Vậy, thuật ngữ Đầu tư công theo điều 4 Luật Đầu tư có thể hiểu là đầu tư của Nhà nước.

JICA (2018) định nghĩa đầu tư công là chi tiêu của chính phủ cho cơ sở hạ tầng công cộng. OECD (2016) cũng khẳng định đầu tư công thường được định nghĩa là chi tiêu công làm tăng thêm vào vốn vật chất công. Vốn vật chất này bao gồm các tài sản cố định như nhà ở, các tòa nhà và công trình khác (đường, sân bay, cầu, đập, cấu trúc viễn thông, tiện ích, tòa nhà văn phòng chính phủ, trường học, bệnh viện, nhà tù, v.v...), thiết bị vận chuyển, máy móc, tài sản canh tác, và tài sản cố định vô hình như tài sản trí tuệ. Đầu tư công dành tỷ trọng lớn là đầu tư cơ sở hạ tầng vật chất và được thực hiện bởi các cấp quốc gia và địa phương. Do đó, đầu tư công là đầu tư bằng nguồn vốn Nhà nước bởi chính phủ các cấp chủ yếu cho cơ sở hạ tầng vật chất.

## 1. Khái niệm đầu tư công

Khái niệm đầu tư công có nhiều quan điểm đang tranh luận khác nhau của nhiều nhà nghiên cứu kinh tế trong nước và trên thế giới. Có nhà nghiên cứu cho rằng khái niệm đầu tư công là đề

\* Học viện Ngân hàng; email: hoangth@hvn.edu.vn

Tóm lại, khái niệm đầu tư công đang có 3 quan điểm đề cập. Thứ nhất, đầu tư công là đầu tư của Nhà nước, của Chính phủ. Chủ thể đầu tư là cơ quan Nhà nước, cơ quan thuộc chính phủ từ trung ương đến địa phương. Thứ hai, đầu tư công là hoạt động đầu tư sử dụng nguồn vốn do nhà nước quản lý. Các cơ quan Nhà nước, của Chính phủ sẽ sử dụng nguồn vốn này hoặc Nhà nước giao cho các chủ thể khác trong nền kinh tế sử dụng nguồn vốn đầu tư công. Thứ ba, 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. Với quan điểm này, đầu tư công có thể sử dụng mọi nguồn vốn để phục vụ phát triển kinh tế xã hội. Các hoạt động đầu tư công tạo điều kiện thu hút và thực hiện hoạt động đầu tư khác của nền kinh tế nhằm thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế.

## 2. Kinh nghiệm của một số quốc gia

### Nhật Bản

Chính sách tài khóa mở rộng của Chính phủ đã giúp đất nước này quản lý đầu tư công hiệu quả bằng cam kết tăng nhu cầu trong nước nhằm hạn chế thặng dư thương mại với Mỹ và chủ động triển khai thực hiện kế hoạch về đầu tư công. Trước đây, đầu tư công ở Nhật Bản tập trung chủ yếu vào lĩnh vực an sinh xã hội (chiếm từ 40 - 50% tổng mức đầu tư công), tiếp đến là ngành công nghiệp, chiếm khoảng 20%. Trong khi đó, đầu tư công trong ngành nông - lâm - ngư nghiệp và bảo tồn đất đai có tỷ trọng tương đối thấp. Từ thực tế này cho thấy, việc phân bổ ngân sách giữa các bộ chưa thực sự linh hoạt.

Nhằm tăng hiệu quả đầu tư công và giảm áp lực đối với ngân sách nhà nước, từ giữa năm 2010, Chính phủ Nhật Bản thực hiện Chiến lược quản lý tài khóa, trong đó đề ra các mục tiêu cũng có tình hình tài khóa chặt chẽ. Để hoàn thành mục tiêu đặt ra, Chính phủ Nhật Bản đã triển khai thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp, trong đó tập trung quản lý chặt chẽ ngân sách trung ương và địa phương. Kết quả là đến năm 2015, tổng thâm hụt ngân sách của Chính phủ ở cấp Trung ương và địa phương được cắt giảm một nửa so với năm 2010 và dự kiến chuyển sang thặng dư ngân sách vào năm 2020. Bên cạnh đó, Chiến lược này cũng đề ra tỷ lệ dư nợ đến năm 2021 phải giảm so với GDP. Đây là định hướng lớn nhằm tạo sự chuyển biến lớn cho hoạt động đầu tư công ở nước này, tạo thêm lợi ích kinh tế trong dài hạn. Mặt khác, các cơ quan chức năng Nhật Bản sử dụng nhiều phương pháp phân tích chi

phí - lợi ích để thẩm định hiệu quả của các dự án đầu tư công.

Về nguyên tắc, việc kết hợp kết quả theo các phương pháp khác nhau đối với cùng một công trình là khả thi. Tuy nhiên, việc so sánh kết quả thẩm định các dự án được cho là có tác động tương tự - sử dụng các phương pháp thẩm định khác nhau là rất khó khăn do các công trình này không giống nhau. Ngoài ra, các cơ quan chức năng của Nhật Bản cũng đã công khai phương pháp thẩm định các dự án đầu tư xây dựng cơ bản. Từ năm 1998 Nhật Bản đã phải 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. Đặc biệt, để đảm bảo tính minh bạch, Nhật Bản đã chuẩn hóa và công khai quy trình và phương pháp thẩm định, với việc ban hành những hướng dẫn chi tiết về việc thẩm định dự án đầu tư công theo từng lĩnh vực cụ thể và 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.

### Cộng hòa liên bang Đức

Cộng hòa Liên bang Đức cũng như nhiều nước phát triển không có đạo luật riêng về đầu tư công, thậm chí không dùng khái niệm đầu tư công, chỉ có khái niệm chi tiêu công bao gồm chi tiêu thường xuyên và chi đầu tư. Quy định về chi tiêu công/mua sắm công điều chỉnh chung cho hoạt động đầu tư công. Với cơ sở hạ tầng khá hoàn chỉnh và chủ yếu do chính quyền các bang quản lý, chi tiêu công của chính quyền liên bang chủ yếu tập trung cho đầu tư gồm chi cho quân sự, mua sắm động sản công, bất động sản, khoản vay, nhận bảo lãnh, các khoản trợ cấp với mục đích tăng hiệu suất của nhà nước và khuyến khích tăng hiệu suất của đầu tư tư nhân.

Chính phủ Đức cũng như nhiều nước trong Liên minh châu Âu (EU) không can thiệp nhiều vào các hoạt động đầu tư, Nhà nước chỉ thực hiện những hoạt động mà khu vực kinh tế tư nhân không thực hiện. Đầu tư của doanh nghiệp nhà nước không được coi là đầu tư công, số lượng doanh nghiệp

nhà nước sẽ càng ngày giảm đi do quá trình tư nhân hoá. Theo các chuyên gia, Cộng hoà Liên bang Đức có 2 tiêu chí để xác định phạm vi đầu tư công là chủ đầu tư và mục tiêu đầu tư. Nếu xác định đúng chủ đầu tư, mục tiêu đầu tư và tuân thủ nghiêm các nguyên tắc tiết kiệm, hiệu quả, không lãng phí, không tham nhũng thì đầu tư công chắc chắn đạt được mục tiêu đề ra. Vấn đề chỉ còn là quyết định về thời điểm, quy mô, cách thức thực hiện sao cho phù hợp với thực tế và đạt hiệu quả kinh tế cao nhất.

### ***Chính sách quản lý đầu tư công ở Trung Quốc***

Chi tiêu công của Chính phủ Trung Quốc hiện nay thực hiện theo Luật NSNN, Luật Mua sắm của Chính phủ, Luật Quy hoạch phát triển, Luật về Kế hoạch và Dự toán. Theo các quy định pháp luật của Trung Quốc thì mọi hoạt động đầu tư vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng kỹ thuật, kinh tế và xã hội đều phải tuân thủ các quy hoạch đã được ban hành theo quy định của pháp luật. Việc lập dự toán NSNN ở Trung Quốc do Bộ Tài chính tổng hợp chung và phân chi thường xuyên, phân chi đầu tư phát triển do Ủy ban Phát triển và Cải cách Trung Quốc tổng hợp. Cơ quan thẩm kế nhà nước trực thuộc Quốc vụ viện Trung Quốc (tương tự như cơ quan Kiểm toán Nhà nước ở Việt Nam) có trách nhiệm báo cáo Quốc hội hàng năm về việc giám sát hoạt động đầu tư công. Trung Quốc có Luật Đấu thầu tương tự như Luật Đấu thầu của Việt Nam nhưng rộng hơn, điều chỉnh cả việc chi thường xuyên và chi cho đầu tư phát triển. Trung Quốc không có Luật Đầu tư công, tuy nhiên hoạt động đầu tư công ở Trung Quốc được thực hiện theo kế hoạch, được đánh giá là bảo đảm tính khả thi và hiệu quả vì dòng vốn luân chuyển nhanh, linh hoạt, phù hợp với nhu cầu thực tế ở từng địa phương.

Hiện trạng cơ cấu đầu tư công của Trung Quốc cho thấy, nước này có quan điểm thực hiện chính sách đầu tư công như sau:

- *Đầu tư công phải duy trì quy mô hợp lý*: Xét theo xu hướng phát triển của các nước trên thế giới, việc duy trì một tỷ trọng đáng kể chi đầu tư xây dựng kinh tế trong tài chính của Chính phủ là rất cần thiết. Hiện nay, thị trường vốn của Trung Quốc có trình độ phát triển thấp, khả năng tài trợ dựa trên thị trường còn hạn chế và đầu tư vào xây dựng cơ sở hạ tầng như năng lượng và giao thông rõ ràng là không đủ, điều này làm gia tăng những hạn chế và mất cân đối cơ cấu trong phát triển kinh tế. Đồng thời, nền kinh tế quốc doanh của Trung Quốc luôn

chiếm vị trí thống trị trong tổng thể kinh tế vĩ mô và Chính phủ có nhiều trách nhiệm hơn trong việc điều tiết kinh tế. Điều này xác định rằng, nền tài chính của Trung Quốc phải chịu nhiều trách nhiệm chi tiêu hơn trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường. Đánh giá từ hiện tại và một thời gian dài trong tương lai của Trung Quốc, Chính phủ cũng chịu trách nhiệm về các nhiệm vụ chiến lược như xây dựng cơ sở hạ tầng, tái cơ cấu và tối ưu hóa nền kinh tế, thúc đẩy sự phát triển kinh tế phối hợp giữa các khu vực và thúc đẩy quá trình hiện đại hóa. Do đó, trong dưới tiền đề xác định hợp lý phạm vi đầu tư công và điều chỉnh, tối ưu hóa cơ cấu chi đầu tư công, đầu tư công của Chính phủ cần tiếp tục duy trì ở quy mô đáng kể. Qua mô tả thống kê về tổng vốn đầu tư công, có thể thấy quy mô đầu tư công của Trung Quốc đang có xu hướng tăng dần, bất kể là về mức độ hay tốc độ.

- *Thực hiện các biện pháp hữu hiệu để nâng cao hiệu quả đầu tư công*: Khởi động nguồn vốn tư nhân tham gia vào lĩnh vực đầu tư công. Hiện nay, nguồn vốn cho các dự án đầu tư công và xây dựng ở Trung Quốc chủ yếu là trích lập trong ngân sách tài khóa, vốn tự huy động từ các doanh nghiệp nhà nước và vốn vay ngân hàng thương mại. Các kênh tài trợ khác tương đối đơn giản, chủ yếu từ phát hành trái phiếu nhà nước và thông qua hình thức hợp tác cổ phần... chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển của đầu tư công quốc gia. Thông qua phương pháp nghiên cứu được sử dụng để ước tính hệ số đầu tư công ở Trung Quốc từ những năm 1990. Kết quả cho thấy, mặc dù hệ số đầu tư công là âm, song nó không có ý nghĩa thống kê. Điều này khẳng định đầu tư công không lấn át đầu tư của khu vực tư nhân. Tác động lấn át của đầu tư công đối với đầu tư tư nhân là không đáng kể, nhưng vốn công làm tăng tỷ suất sinh lợi của khu vực tư nhân, tức là việc mở rộng đầu tư công của Chính phủ, thể hiện chính sách tài khóa chủ động, đã mang lại “hiệu ứng thu hút” cho đầu tư tư nhân. Như vậy, có thể kết luận rằng, những thay đổi về nhu cầu đầu tư và trọng tâm của các chính sách tài khóa chủ động phải được chuyển từ mở rộng đầu tư công của Chính phủ, sang mở rộng hơn nữa đầu tư tư nhân. Bên cạnh đó, đầu tư tư nhân nên được sử dụng như một động lực mới cho giai đoạn tăng trưởng tiếp theo trong việc kích thích tổng cầu xã hội.

### **3. Một số khuyến nghị đối với Việt Nam**

Nghị quyết số 29/2021/QH15 về Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025 nêu rõ mục

tiêu 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. Tỷ trọng chi đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước khoảng 28%, phần đầu khoảng 29% tổng chi ngân sách nhà nước, tăng cường vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương trong đầu tư công; phần đầu tỷ lệ giải ngân vốn đầu tư công bình quân giai đoạn 2021-2025 đạt trên 90% kế hoạch Quốc hội giao; số dự án hoàn thành trong giai đoạn đạt trên 80% tổng số dự án được bố trí vốn. và Theo Nghị quyết, về định hướng, đầu tư có trọng tâm, trọng điểm, đồng bộ, hiện đại, sớm hoàn thành đưa các công trình đi vào sử dụng, phát huy hiệu quả thực tế. Đầu tư công phải bám sát và phục vụ cho việc thực hiện tốt các mục tiêu, định hướng phát triển của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030, Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021-2025 của quốc gia, ngành, lĩnh vực, địa phương, quy hoạch quốc gia, vùng, ngành, tỉnh được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm của các quốc gia trong quản lý đầu tư công, cũng như các mục tiêu cụ thể đề ra trong nghị quyết đã nêu. Có thể rút ra một số bài học giúp Việt Nam nâng cao hiệu quả quản lý đầu tư công như sau:

**Thứ nhất**, mục tiêu lớn nhất của đầu tư công là đạt được hiệu quả cao, thể hiện ở việc lựa chọn cũng như quản lý từng dự án công: Khác với đầu tư tư nhân, dự án đầu tư công thường có hiệu quả tài chính không cao nhưng lại có hiệu quả kinh tế - xã hội lớn. Do vậy, trong quản lý đầu tư công, đặc biệt là thẩm định dự án đầu tư công, yếu tố về quản lý hiệu quả kinh tế - xã hội cần được coi là chủ chốt và quan trọng nhất. Vì vậy, việc thẩm định dự án đầu tư công cần tập trung chủ yếu vào hiệu quả kinh tế - xã hội và để đảm bảo tính khách quan cần được chủ trì và thực hiện bởi bộ cấp ngân sách. Hơn nữa, do bản chất khó quản lý và dễ thất thoát, lãng phí của đầu tư công, nên việc xây dựng thể chế quản lý đầu tư công có hiệu lực, hiệu quả là ưu tiên hàng đầu. Vì vậy, quá trình đổi mới hệ thống quản lý đầu tư công ở Việt Nam thực chất là quá trình áp dụng các thông lệ quốc tế và kiến thức khoa học vào việc quản lý đầu tư công.

**Thứ hai**, như mô hình quản lý đầu tư công của Nhật bản đã nêu, mô hình quản lý đầu tư công cần hoạt động công khai, minh bạch: Công khai, minh bạch là nguyên tắc cần phải được thực hiện nhất quán trong mọi khâu của thực hiện dự án đầu tư

công, bao gồm các khâu như đấu thầu để lựa chọn đối tượng thực hiện dự án, báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, giai đoạn thực hiện dự án, giai đoạn đánh giá sau dự án, kết quả kiểm toán dự án. Ngoài ra, nguyên tắc công khai, minh bạch cần phải áp dụng đối với các cơ quan quản lý đầu tư công 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 của mình.

**Thứ ba**, cần khuyến khích và tạo điều kiện cho khu vực phi nhà nước cung cấp đầu tư công, mua sản phẩm bình đẳng giữa của doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp nhà nước trừ các lĩnh vực nhạy cảm liên quan tới an ninh, quốc phòng. Việc cho phép khu vực ngoài nhà nước tham gia vào quá trình cung cấp các hàng hóa công không chỉ giúp người dân được hưởng các dự án đầu tư công chất lượng tốt, chi phí hợp lý, mà còn có tác dụng làm giảm các cơ hội tham nhũng của các cơ quan quản lý nhà nước... Bên cạnh đó, công tác quy hoạch cần tôn trọng tính tự phát của địa phương nhưng cũng cần phải hướng về sự phát triển tổng thể nền kinh tế.

**Thứ tư**, cần giảm thuế thu nhập doanh nghiệp nhằm vừa đạt mục tiêu bình ổn vĩ mô, phục hồi kinh tế, vừa hướng tới cải cách môi trường kinh doanh và tạo điều kiện để cắt giảm chi tiêu công. Bên cạnh đó xây dựng khuôn khổ pháp lý để đẩy mạnh hình thức PPP cho các dự án đầu tư công kéo dài nhiều năm, có tính phức tạp, và tạo ra loại dịch vụ có tính thương mại.

Cuối cùng, để xây dựng mô hình đầu tư công hiệu quả, Nhà nước cần thực hiện tốt các chức năng sau: Định hướng các hoạt động đầu tư công thông qua công tác quy hoạch; Hướng dẫn hoạt động thẩm định dự án đầu tư công; Giám sát hoạt động đầu tư công; Tạo điều kiện và đảm bảo rằng những người liên quan thực hiện giám sát và góp ý đối với hệ thống quản lý đầu tư công.

#### Tài liệu tham khảo:

Lương Văn Khôi, Nguyễn Thanh Tuấn (2014), *Kinh nghiệm quản lý đầu tư công của Hàn Quốc và Nhật Bản*, <http://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-quoc-te/quan-ly-dau-tu-cong-kinh-nghiem-tu-nhat-ban-han-quoc-307836.html>.

OECD (2016), *Integrity Framework for Public Investment, OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris.

JICA (2018), *Public Investment Management Handbook for Capacity Development*.

Nguyễn Minh Ngọc (2016), "Kinh nghiệm quốc tế và một số đề xuất phân bổ ngân sách cho các khu CNC quốc gia trong thời gian tới", *Tạp chí Kinh tế & Phát triển*, 227, tr.82-88

Nghị quyết số 29/2021/QH15 về Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025.