



## KINH NGHIỆM QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TẠI NHẬT BẢN VÀ VƯƠNG QUỐC ANH

ThS. HÀ THỊ TUYẾT MINH - Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội

***Đầu tư công là yếu tố quan trọng và là động lực chủ chốt cho sự tăng trưởng, phát triển của mỗi quốc gia. Với mục tiêu tạo ra lợi ích cho tương lai, đầu tư công thường chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng đầu tư, chi tiêu của xã hội. Tuy nhiên, hiệu quả đầu tư công ở Việt Nam hiện nay chưa tương xứng với nguồn vốn bỏ ra. Vì vậy, việc nghiên cứu hiệu quả đầu tư công của một số quốc gia phát triển sẽ 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, tăng trưởng, kinh tế, thương mại.

### Kinh nghiệm một số nước

#### **Nhật Bản:**

Trước năm 1970, hoạt động đầu tư công của Nhật Bản ở trong tình trạng “âm ảm”. Tuy nhiên, kể từ sau năm 1970, tình hình đầu tư công ở Nhật Bản đã được cải thiện đáng kể. Tổng mức đầu tư công đã tăng từ 5,9 nghìn tỷ Yên (chiếm 7,9% GDP) vào năm 1970 lên 27,9 nghìn tỷ Yên (chiếm 11,3% GDP) vào năm 1980. Đây là minh chứng sinh động cho chính sách tài khóa mở rộng của Chính phủ Nhật Bản áp dụng trong giai đoạn này.

Tuy nhiên, đến năm 1982, tăng trưởng đầu tư công của nước này lại chậm lại, thậm chí còn ở mức âm. Đến năm 1993, đầu tư công mới tăng trở lại đạt mức 51,1 nghìn tỷ Yên (chiếm 10,6% GDP). Kết quả này có được là do Nhật Bản: (i) Cam kết tăng nhu cầu trong nước nhằm hạn chế thặng dư thương mại với Mỹ; (ii) Chủ động triển khai thực hiện kế hoạch về đầu tư công. Năm 1995, lượng vốn đầu tư có xu hướng giảm dần do áp lực thâm hụt ngân sách. Trên thực tế, đến năm 2003, mức đầu tư công đã lùi về mức tuyệt đối của năm 2008 (31,6 nghìn tỷ Yên) và chỉ bằng 6,3% GDP - tỷ lệ thấp nhất kể từ năm 1970.

Xét theo ngành/lĩnh vực, 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, đầu tư công 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, trung bình khoảng 10% lĩnh vực mỗi năm. Từ thực tế này cho thấy, việc phân bổ ngân sách giữa các bộ chưa thực sự linh hoạt.

Xét theo khu vực, giai đoạn từ 1970 - 1985, đầu tư công cho khu vực nông thôn được phân bổ nhiều hơn so với khu vực thành thị. Theo đó, tỷ trọng đầu tư công cho khu vực nông thôn thay đổi theo xu hướng tăng trong giai đoạn 1975-1979 và duy trì tương đối ổn định đến hết năm 1985. Từ năm 1986, tỷ trọng đầu tư công vào khu vực nông thôn bắt đầu giảm liên tục cho đến hết năm 1991. Đáng chú ý là mức đầu tư công cho khu vực nông thôn vào năm 1991 còn thấp hơn so với nửa đầu thập niên 1980. Giai đoạn sau, tỷ trọng đầu tư công vào khu vực nông thôn đã tăng dần trở lại và duy trì ổn định dao động quanh mức 35% kể từ năm 1999.

Những diễn biến trên của đầu tư công ở Nhật Bản xuất phát từ bối cảnh kinh tế nói chung và những điều chỉnh khuôn khổ pháp lý đối với hoạt động đầu tư công nói riêng. Trước năm 1973, Luật Tài chính công của Nhật Bản quy định chi ngân sách phải được bù đắp bởi thu ngân sách và Chính phủ Nhật Bản không cho phép đi vay để bù đắp vào chi ngân sách. Tuy nhiên, Luật này cho phép Chính phủ Nhật Bản phát hành trái phiếu chính phủ hoặc đi vay để thực hiện các hoạt động đầu tư công. Như vậy, hoạt động đầu tư công được phân biệt rõ ràng với hoạt động chi tiêu của Chính phủ Nhật Bản.

Trong những năm 1973-1975, do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng dầu mỏ thế giới, Nhật Bản buộc phải phát hành trái phiếu chính phủ để bù đắp thâm hụt ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, đến năm 1990, Chính phủ Nhật Bản đặt mục tiêu xóa bỏ sự phụ thuộc của ngân sách vào trái phiếu. Mục tiêu này được thực hiện một phần do thu ngân sách tăng cao vào năm 1984.



Đến năm 1994, Nhật Bản đã buộc phải quay trở lại với việc phát hành trái phiếu chính phủ để bù đắp cho ngân sách nhà nước, do kinh tế tăng trưởng chậm, thậm chí là suy thoái. Điều này ảnh hưởng đến việc thực hiện nguyên tắc chỉ phát hành trái phiếu chính phủ cho đầu tư công đề ra từ những thập kỷ trước. Do nguồn lực huy động từ trái phiếu chính phủ là hữu hạn, việc phát hành trái phiếu để bù đắp thâm hụt ngân sách cũng làm giảm nguồn lực có thể huy động phục vụ cho hoạt động đầu tư công. Đây chính là nguyên nhân dẫn đến xu hướng giảm đầu tư công ở Nhật Bản trong những năm gần đây.

**Đầu tư công cần phải được thực hiện hài hòa với khuôn khổ chính sách phát triển kinh tế - xã hội cả cấp quốc gia và cấp vùng theo như kinh nghiệm của nước Anh. Đầu tư công chỉ là một công cụ chính sách nhằm thực hiện mục tiêu tối cao là phát triển kinh tế - xã hội ở cả cấp quốc gia và cấp vùng.**

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 quyết định thực hiện chiến lược quản lý tài khóa, trong đó đề ra các mục tiêu củng cố tình hình tài khóa chặt chẽ. Để hoàn thành mục tiêu đặt ra, Chính phủ Nhật Bản đã triển khai thực hiện đồng bộ các 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 cũng phải giảm so với GDP. Đây chính 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 hiện 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 Nhật Bản đã công khai phương pháp thẩm định các dự án đầu tư xây dựng cơ bản. Chẳng hạn, đối với các dự án đường bộ/đường nội đô, Bộ Đất đai, Hạ tầng và

Giao thông Nhật Bản trước đây đã thực hiện các phương pháp thẩm định khác nhau và không công bố chi tiết về các phương pháp. Mặc dù vậy, do quy trình này bị chỉ trích về tính minh bạch và các dự án hoàn thành không mang lại kết quả như mong đợi, nên 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.

#### **Vương quốc Anh:**

Nhằm bảo đảm hiệu lực thực thi và hiệu quả kinh tế - xã hội của hoạt động đầu tư công, Vương quốc Anh đã kết hợp hài hòa các quy trình lập kế hoạch ngân sách và lập kế hoạch cung ứng dịch vụ công trong dài hạn. Quy trình quyết định phân bổ đầu tư giữa các lĩnh vực chính phụ thuộc vào các nỗ lực vận động và quyết định của Đảng nắm quyền. Tuy nhiên, các quyết định này dựa nhiều vào các báo cáo rà soát chính sách và "Sách Trắng". Mặc dù Bộ Tài chính không đặt ra các ưu tiên trong dài hạn cho các lĩnh vực, cơ quan này lại có vai trò quan trọng trong việc điều phối chính sách và tư vấn kỹ thuật cấp cao cho các lãnh đạo.

Vương quốc Anh có những tiêu chí thực tiễn nhằm xác định các ưu tiên đối với lĩnh vực giao thông trong dài hạn. Theo đó, hoạt động đầu tư cho lĩnh vực giao thông chịu sự điều chỉnh của Hướng dẫn về ngân sách của Bộ Tài chính đối với Bộ Giao thông. Đối với các dự án cụ thể đã được đưa vào trong chiến lược ngành, các dự án ở Vương quốc Anh vẫn phải qua những vòng đánh giá về chi phí lợi ích, thậm chí cả những nghiên cứu về các trường hợp điển hình, trước khi có đánh giá về mức độ ưu tiên đối với dự án.

Đối với chi tiêu ngân sách, Chính phủ Anh có quy trình chi ngân sách thận trọng nhằm đảm bảo khả năng tài trợ vốn cho các dự án đầu tư trong trung và dài hạn, bao gồm cả các dự án đầu tư hạ tầng. Trong khuôn khổ tài khóa chung, Chính phủ Anh sẽ đưa ra khung chi tiêu trong nhiều năm để các Bộ chủ động lập kế hoạch. Bộ Tài chính tiến hành rà soát chi tiêu 2 năm một lần, trên cơ sở đó đề ra lộ trình chi ngân sách cho giai đoạn tiếp theo. Trong quá trình



thực hiện công việc này, Bộ Tài chính yêu cầu các Bộ khác phải ban hành các chiến lược đầu tư của bộ mình, từ đó giúp Bộ Tài chính có thể đánh giá được chiến lược về các đề xuất đầu tư. Cơ chế này buộc các Bộ phải gắn các đề xuất đầu tư với các công trình hiện có và đánh giá xem xét các công trình mới sẽ được quản lý và bảo trì như thế nào.

**Theo kinh nghiệm của Nhật Bản, đầu tư vào hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật (giao thông, năng lượng...) sẽ làm tăng cơ hội đầu tư, mở rộng kinh doanh và làm giảm chi phí sản xuất. Trong khi đó, đầu tư vào hạ tầng xã hội (giáo dục và y tế) góp phần nâng cao chất lượng cuộc sống.**

Như vậy, với việc giãn yêu cầu thực hiện báo cáo rà soát chi tiêu ngân sách của các Bộ (từ 1 năm/1 lần lên 2 năm/1 lần), Bộ Tài chính tạo thêm dư địa để tập trung hơn vào các chính sách chiến lược quan trọng khác trong dài hạn. Đáng chú ý, quá trình trao đổi, thỏa thuận ngân sách hàng năm giữa Bộ Tài chính và các bộ khác ở Anh tập trung hơn vào các mục tiêu chính sách và các sản phẩm đầu ra, thay vì chỉ tập trung vào yêu cầu bố trí vốn. Tuy nhiên, việc bố trí vốn cho các dự án ở Vương quốc Anh theo nguyên tắc dài hạn, song có độ linh hoạt nhất định để đáp ứng tiến độ yêu cầu công việc.

### Một số hàm ý cho Việt Nam

Việt Nam có thể nghiên cứu kinh nghiệm của Nhật Bản và Vương quốc Anh để đưa ra các biện pháp quản lý đầu tư công đạt hiệu quả, hạn chế tình trạng dàn trải. Muốn vậy, cần triển khai thực hiện một số nội dung sau:


*Thứ nhất*, đầu tư công là rất cần thiết trong việc tạo động lực cho nền kinh tế. 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 giáo dục, y tế, đặc biệt là chăm sóc người cao tuổi... theo như kinh nghiệm của Nhật Bản.

*Thứ hai*, đầu tư vào hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật (giao thông, năng lượng...) sẽ làm tăng cơ hội đầu tư, mở rộng kinh doanh và làm giảm chi phí sản xuất. Trong khi đó, đầu tư vào hạ tầng xã hội (giáo dục và y tế) góp phần nâng cao chất lượng cuộc sống và vốn con người theo như kinh nghiệm của Nhật Bản. Quan trọng hơn, điều này cũng thể hiện cam

kết của chính phủ các nước trong việc tạo dựng môi trường thuận lợi hơn cho hoạt động sản xuất kinh doanh, kèm theo đó là sự hấp dẫn đối với nhà đầu tư.

*Thứ ba*, cần phải có một loạt các thể chế và chính sách để có thể quản lý đầu tư công một cách hiệu quả theo như kinh nghiệm của nước Anh. Thực tế khó có thể xác định được chính xác lợi ích ròng của đầu tư công có đủ lớn hay không để kết luận tính hiệu quả của đầu tư công. Tuy nhiên, xét dưới góc độ quản lý, đầu tư công thường chỉ được coi là hiệu quả khi có đủ năng lực và kỷ luật thực hiện ở tất cả các giai đoạn, bao gồm: chuẩn bị, thẩm định, thực hiện và đánh giá hiệu quả của dự án đầu tư công.

*Thứ tư*, đầu tư công cần phải được thực hiện hài hòa với khuôn khổ chính sách phát triển kinh tế - xã hội cả cấp quốc gia và cấp vùng theo như kinh nghiệm của nước Anh. Đầu tư công chỉ là một công cụ chính sách nhằm thực hiện mục tiêu tối cao là phát triển kinh tế - xã hội ở cả cấp quốc gia và cấp vùng. Chính vì vậy, đầu tư công không phải là công cụ để lấy thành tích hoạt động của cơ quan hữu quan, mà đầu tư công phải hướng đến hiệu quả mang tính nền tảng và trên diện rộng của cộng đồng.

Bên cạnh đó, mỗi chính sách chỉ thích hợp để đạt được một mục tiêu nhất định, nên đầu tư công không phải là công cụ để thực hiện tất cả hoặc nhiều mục tiêu cho nền kinh tế. Thay vào đó, đầu tư công cần được bổ trợ bằng các chính sách khác (như chính sách ngành, chính sách lao động...) nhằm bảo đảm việc thực hiện đồng thời và hài hòa nhiều mục tiêu kinh tế - xã hội. Do vậy, việc kết hợp hiệu quả đầu tư công với các công cụ chính sách khác - đòi hỏi có sự điều phối và phối hợp hiệu quả của các cơ quan chức năng liên quan - trở thành một yêu cầu quan trọng. Điều này cũng đòi hỏi công tác điều hành chính sách nói chung phải có sự cân bằng giữa tính linh hoạt và kỷ luật đối với các nguyên tắc đề ra. 

### Tài liệu tham khảo:

1. Xây dựng hệ thống giám sát, đánh giá hiệu quả đầu tư công: <http://www.sav.gov.vn/3552-1-ndt/xay-dung-he-thong-giam-sat-danh-gia-hieu-qua-dau-tu-cong.sav>;
2. Sharon J. Erenburg, *The Jerome Levy Economics Institute of Bard College and Eastern Michigan University, The Relationship Between Public and Private Investment, Working Paper No. 85*;
3. Takao Fujii Kobe University, Kazuki Hiraga Keio University, Correspondence Author, Masafumi Kozuka University of Marketing and Department Science, "Analyses of Public Investment Shock in Japan: Factor Augmented Vector Autoregressive Approach"; <http://ideas.repec.org/p/kei/dpaper/2012-006.html>
4. *The role of public investment in social and economic development.* [http://unctad.org/en/Docs/webdiae20091\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/webdiae20091_en.pdf).