

Bài giảng 11.

Đầu tư công

1

Đỗ Thiên Anh Tuấn

Trường Chính sách Công và Quản lý (FSPPM)

Đại học Fulbright Việt Nam

Nội dung

- Các khái niệm cơ bản
- Khuôn khổ phân tích, đánh giá đầu tư công
- Đầu tư công ở Việt Nam

Nhớ lại

$$K_t = K_{t-1} + I_t - \delta * K_{t-1} = K_{t-1}(1-\delta) + I_t$$
$$\Rightarrow I_t = K_t - K_{t-1}(1-\delta)$$

Trong đó,

K_t , K_{t-1} là trữ lượng vốn (capital stock) năm t và năm $(t-1)$

I_t là đầu tư gộp năm t

δ là tỷ lệ khấu hao vốn

Đồng nhất thức đầu tư

$$C + I + G = cY + I + G = Y$$
$$\Rightarrow cY + I + G = Y(c + s + t)$$

Đặt $B = tY - G$

Suy ra,

$$I = sY + B$$

Trong nền kinh tế mở

$$I = sY + B - NX$$

Khái niệm đầu tư

- **Đầu tư** là lưu lượng (hay dòng) chi tiêu nhằm bổ sung cho dung lượng vốn thực tế.
- **Đầu tư** là lưu lượng chi tiêu để sản xuất hàng hóa ngoài mục đích tiêu dùng trực tiếp:
 - Đầu tư vào vốn vật chất
 - Đầu tư vào vốn con người
 - Đầu tư vào tồn kho
- Chỉ lưu lượng chi tiêu làm tăng năng lực sản xuất hàng hóa mới được tính là đầu tư.
 - Giá trị hiện tại ròng (NPV) dương
 - Suất sinh lợi nội tại (IRR) lớn hơn chi phí vốn
- Giá trị đầu tư là giá trị thị trường của tài sản khi nó được chuyển quyền sở hữu.

Khái niệm đầu tư

- Ở Việt Nam, "vốn đầu tư" là "toàn bộ những chi tiêu để làm tăng hoặc duy trì tài sản vật chất trong một thời kỳ nhất định ... thường được thực hiện qua các dự án đầu tư và một số chương trình mục tiêu quốc gia với mục đích chủ yếu là bổ sung tài sản cố định và tài sản lưu động"
- "Ổng bơ thủng": Không phải tất cả ngân sách đầu tư đều giúp hình thành tài sản (capital formation) hay bổ sung vào dung lượng tài sản (capital stock)
- "Vốn đầu tư" (capital investment) không phải "vốn" (capital) mà cũng không phải là "đầu tư" (investment)
- "Tổng tích lũy tài sản" thường xấp xỉ 65-75% của "vốn đầu tư" và đang có xu hướng ngày càng giảm.

Khái niệm đầu tư công

➡ **Đầu tư công** là đầu tư của **khu vực nhà nước**:

- ➡ Đầu tư từ ngân sách (phân cho các bộ ngành trung ương và cho các địa phương)
- ➡ Đầu tư theo chương trình mục tiêu quốc gia
- ➡ Tín dụng đầu tư (thường được ưu đãi)
- ➡ Đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước.

Luật đầu tư công

- ▶ **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.
- ▶ **Vốn đầu tư công** gồm: vốn ngân sách nhà nước, vốn công trái quốc gia, vốn trái phiếu Chính phủ, vốn trái phiếu chính quyền địa phương, vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn đầu tư từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối ngân sách nhà nước, các khoản vốn vay của ngân sách địa phương để đầu tư.

Vai trò và ý nghĩa của đầu tư công

- ▶ Đầu tư công định hình các lựa chọn về cách thức người dân sống và làm việc, ảnh hưởng tính chất và vị trí của đầu tư tư nhân, tác động đến chất lượng cuộc sống.
- ▶ Đầu tư công có thể thúc đẩy tăng trưởng và cung cấp nền tảng cơ sở hạ tầng để thúc đẩy đầu tư tư nhân.
- ▶ Các dự án đầu tư công tồi làm lãng phí nguồn lực, xói mòn niềm tin của công chúng và kìm hãm các cơ hội tăng trưởng.

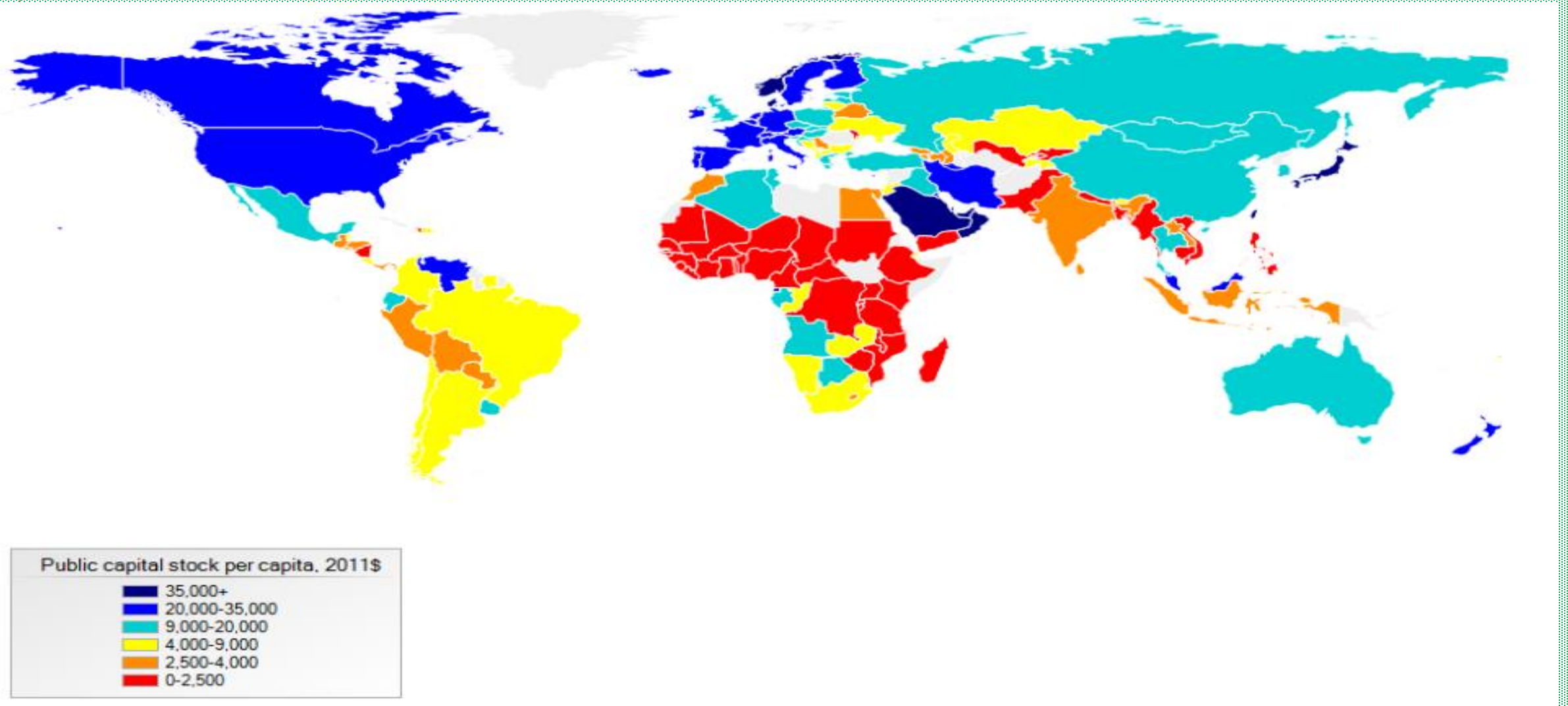
Quy mô đầu tư công ở các nền kinh tế OECD

- Đầu tư công chiếm 15% tổng đầu tư ở các nước OECD
- Đầu tư công chiếm 3% GDP
- 50% đầu tư công ở các nền kinh tế OECD tập trung vào các lĩnh vực kinh tế và giáo dục
- 72% đầu tư công được thực hiện ở cấp độ vùng và địa phương (2012)

Một số thách thức về đầu tư công trên thế giới

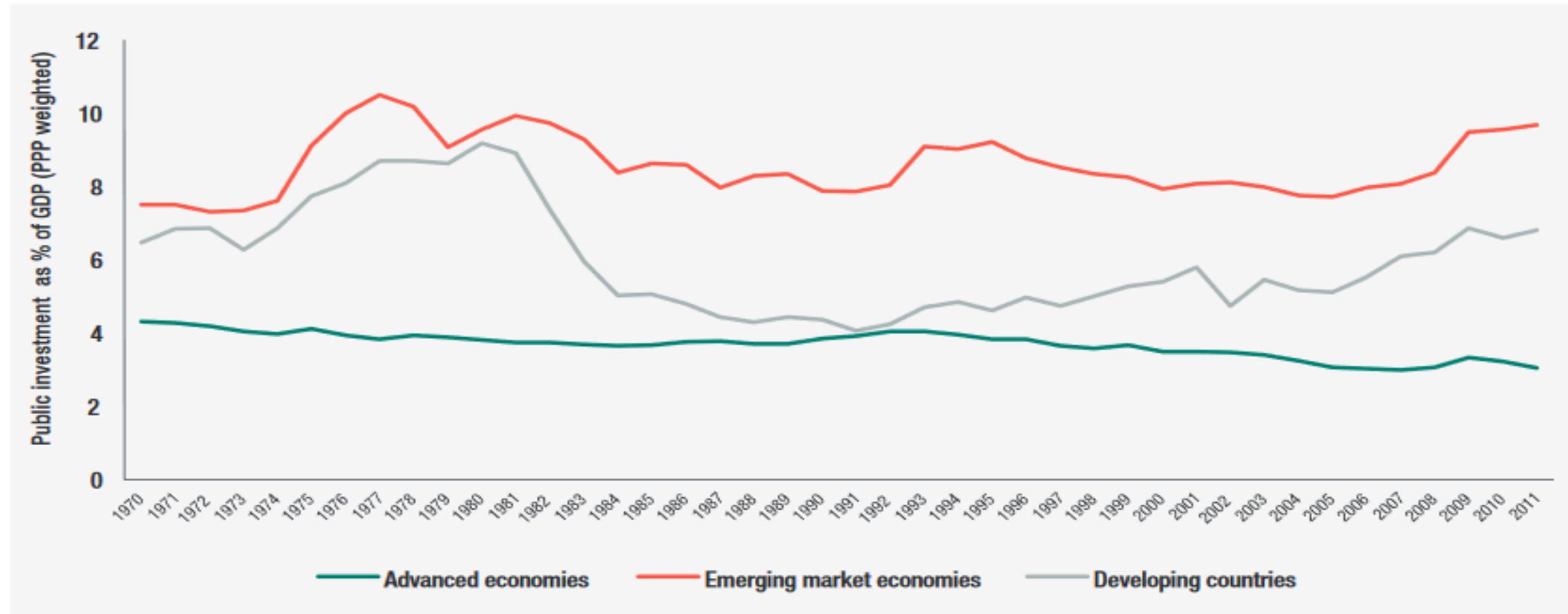
- Đầu tư công đang đứng trước nhiều sức ép do chiến lược củng cố tính vững mạnh tài khóa ở nhiều nước trên thế giới.
- Đầu tư dưới mức ở cấp chính quyền địa phương đang góp phần làm tăng khoảng cách hạ tầng (“infrastructure gap”)
- Nhiều quốc gia đang đối mặt với chi phí bảo trì cao do các dự án đầu tư hạ tầng trước đây bắt đầu xuống cấp.
- Biến đổi khí hậu và tăng trưởng dân số làm tăng nhu cầu tái đầu tư và đầu tư bổ sung cơ sở hạ tầng.
- Chính quyền các quốc gia cũng như chính quyền cấp vùng, địa phương sẽ cần đầu tư hiệu quả hơn.
- Chính quyền địa phương có thể thiếu hiểu biết về cách thức làm sao cho khoản đầu tư hiệu quả.
- Tác động của đầu tư công lên tăng trưởng tùy thuộc vào chất lượng quản trị.

Trữ lượng vốn đầu tư công bình quân đầu người (US\$ giá 2011)



Xu hướng đầu tư công ở các nền kinh tế trên thế giới

Figure 1. Public Investment 1970-2011 (percentage of GDP, weighted by purchasing power parity)²



Xu hướng đầu tư công trên thế giới

Figure 1: Public Investment
(% of GDP)

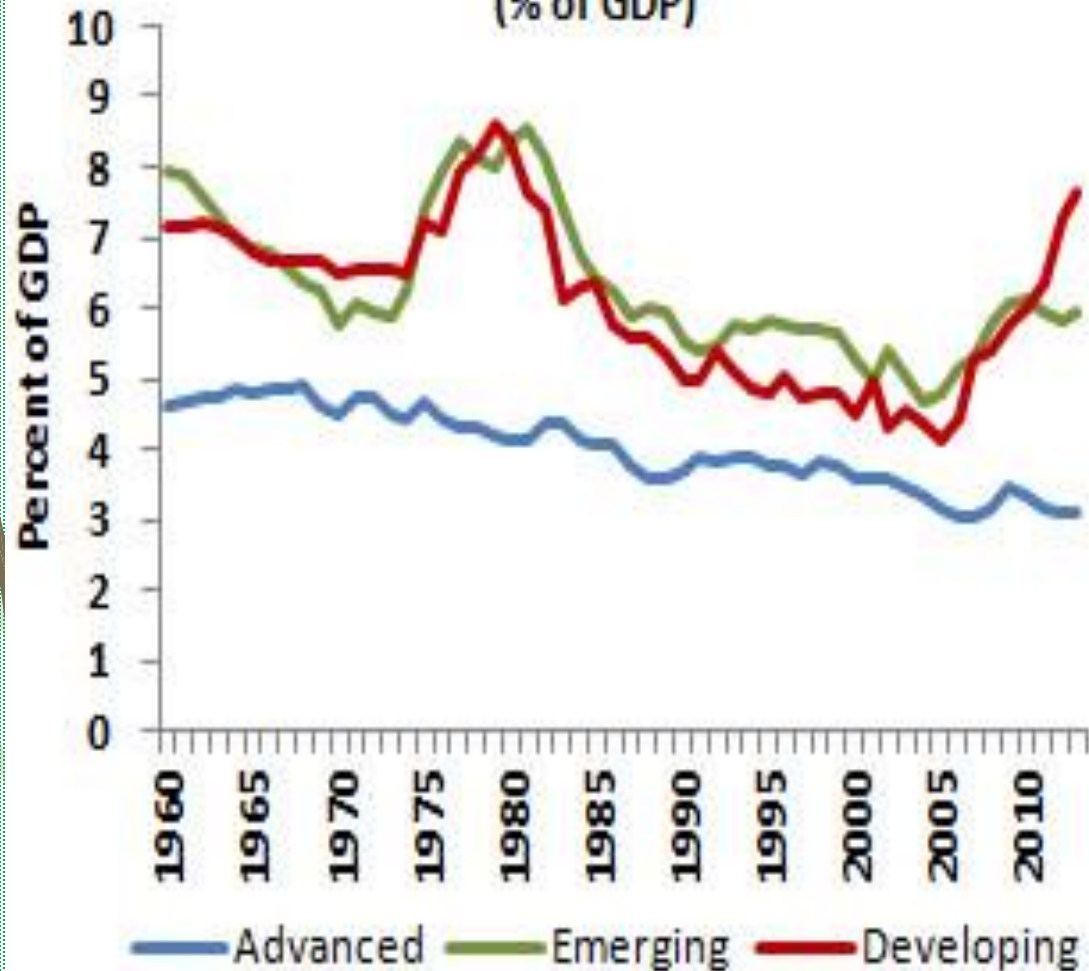
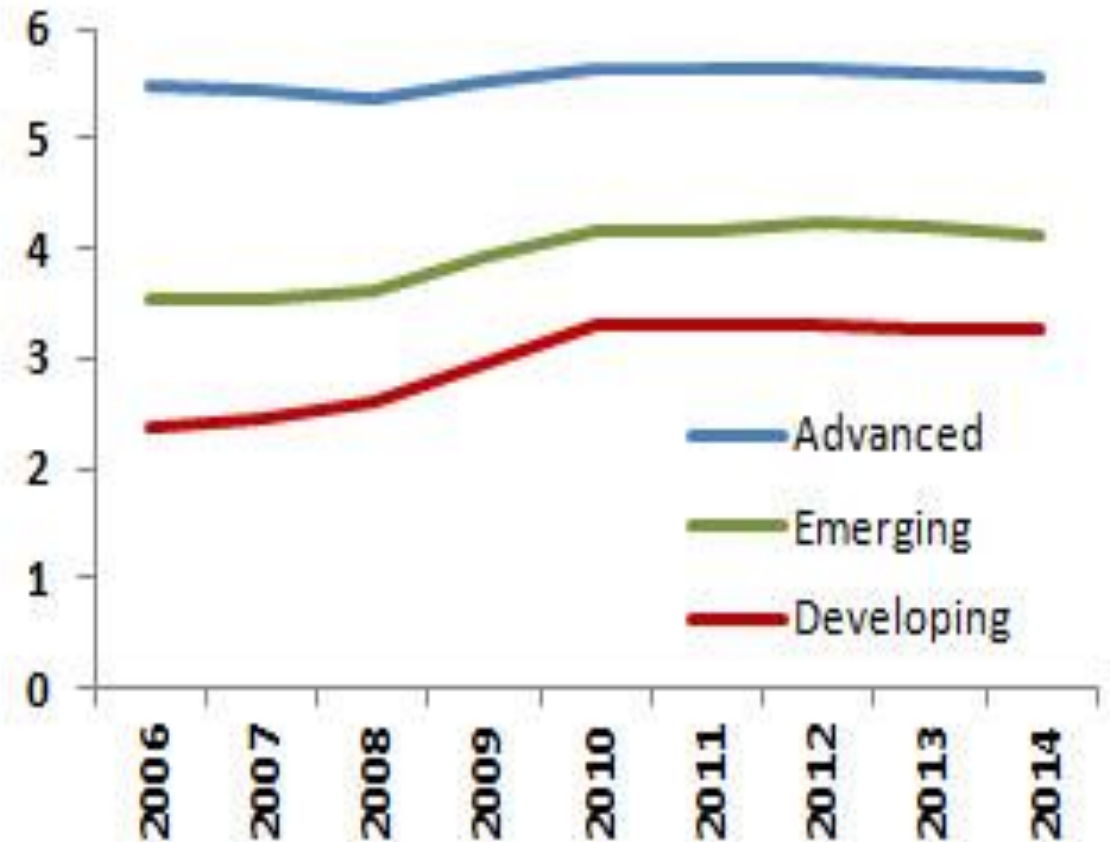


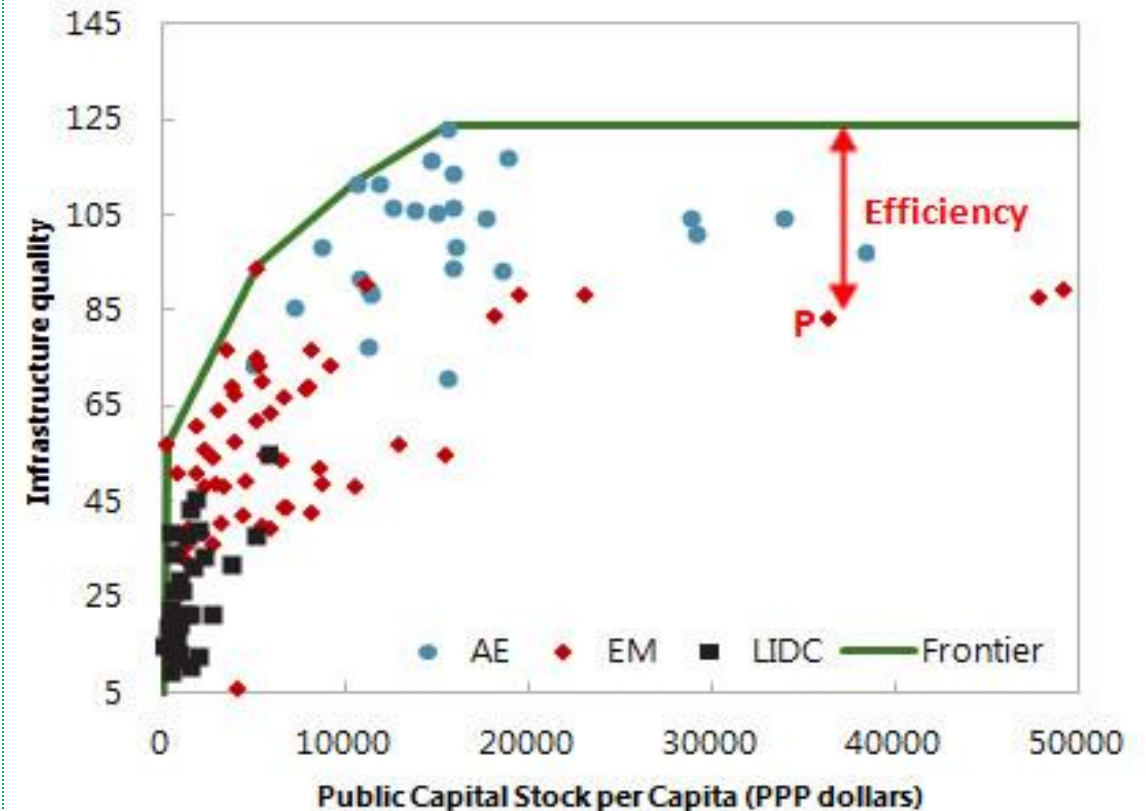
Figure 2: Perceptions of Infrastructure Quality
(Scale: 1-7)



Hiệu quả đầu tư công

- Trong báo cáo triển vọng kinh tế thế giới năm 2014, nghiên cứu các nước phát triển của IMF cho thấy tăng đầu tư thêm 1 điểm phần trăm trên GDP sẽ làm tăng sản lượng khoảng 0,4 phần trăm trong cùng năm và 1,5% sau 4 năm.

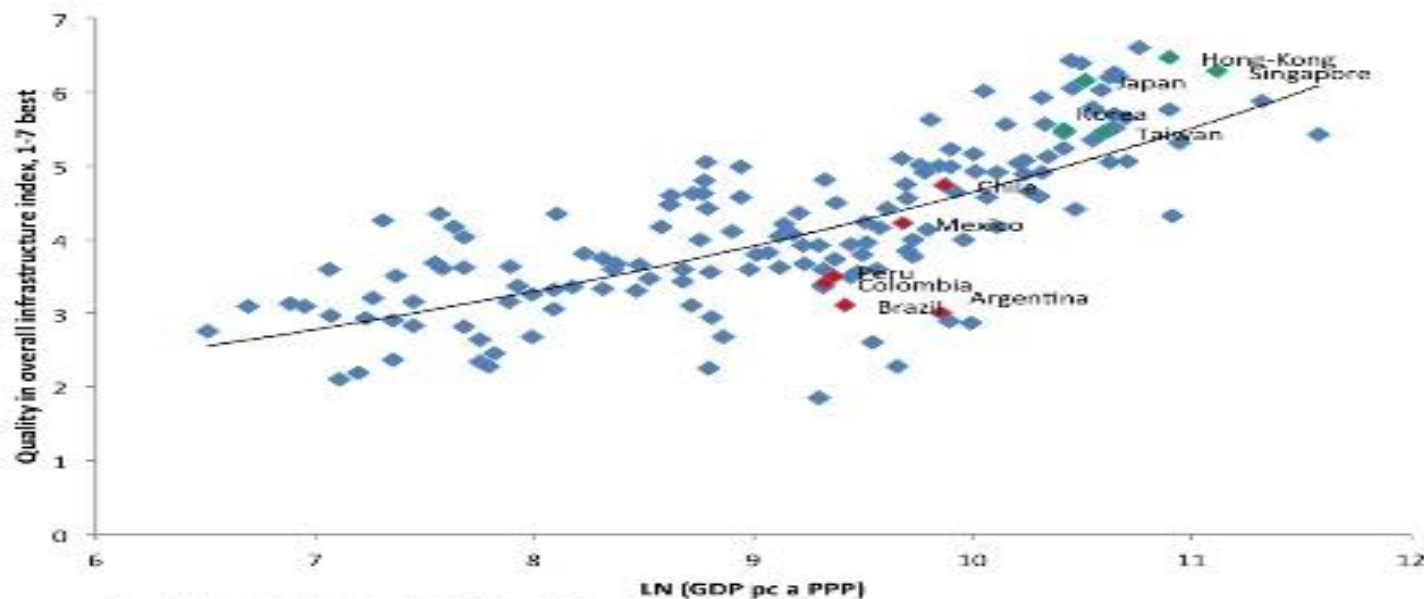
Figure 3: Estimating Public Investment Efficiency



The efficiency frontier (green line) shows the level of infrastructure quality (output) at a given capital stock per capita (input). The closer a country is to the efficiency frontier, the more efficient its public investment.

Quan hệ giữa chất lượng cơ sở hạ tầng với phát triển kinh tế

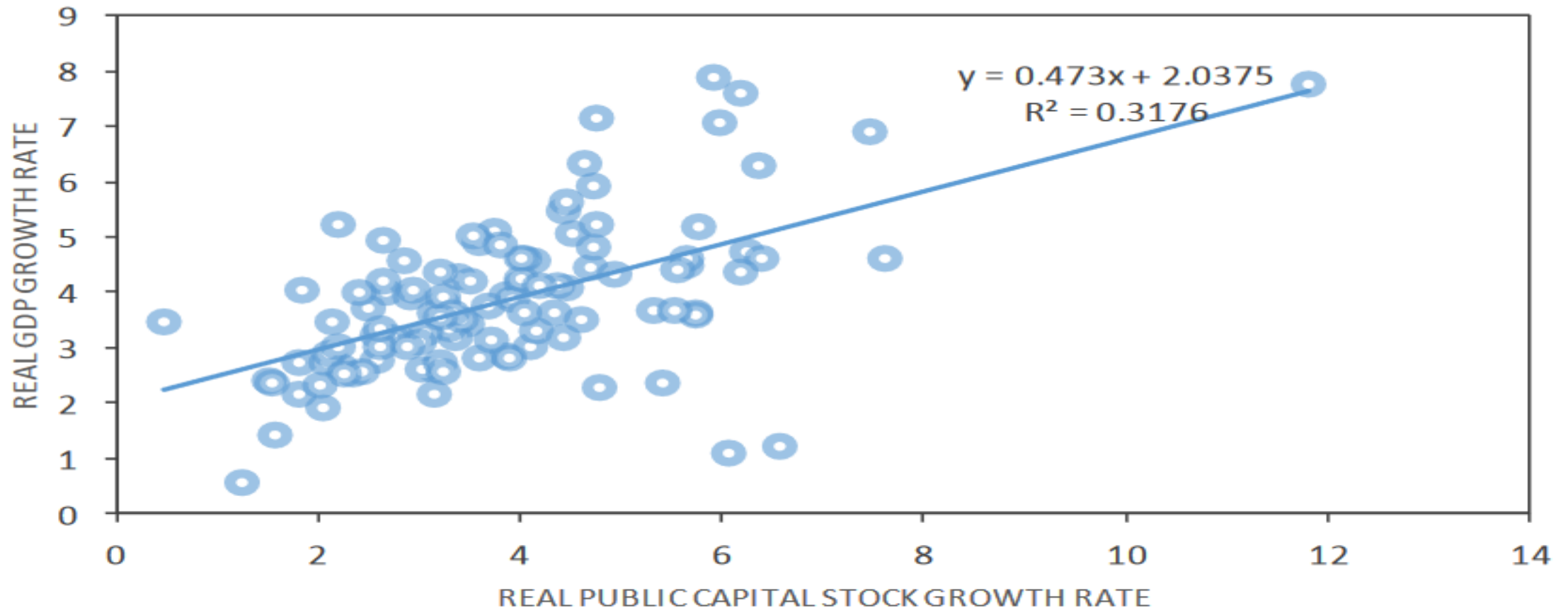
What is the quality of the infrastructure?



- Infrastructure investment not only is low, it ranks below average regarding quality indicators.
- The quality of infrastructure investment in Latin America ranks even lower when compared to per capita income.

*Own elaboration with data from World Economic Forum.

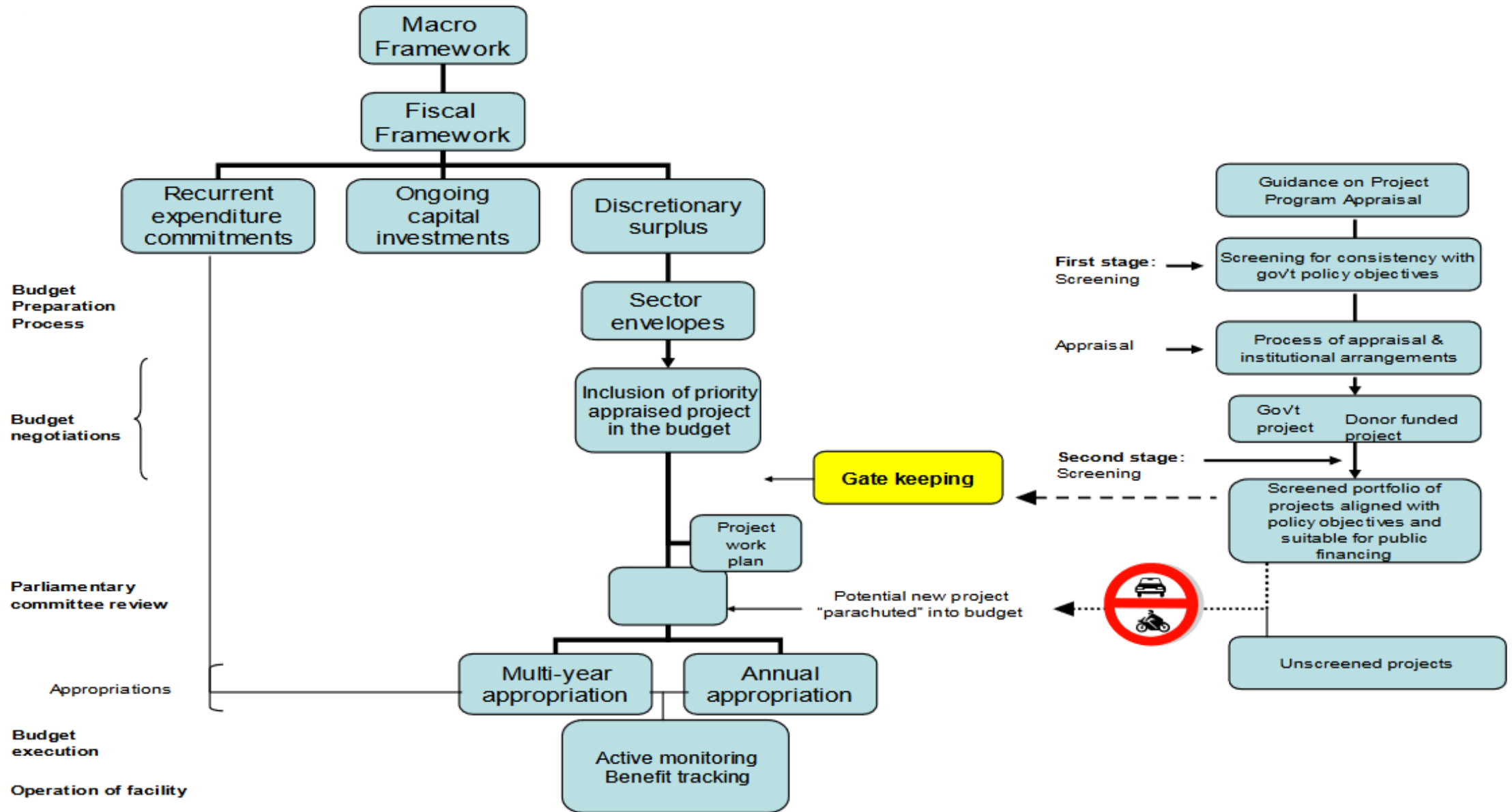
Quan hệ giữa tăng trưởng GDP thực và tỷ lệ tăng vốn đầu tư công, 1960-2015



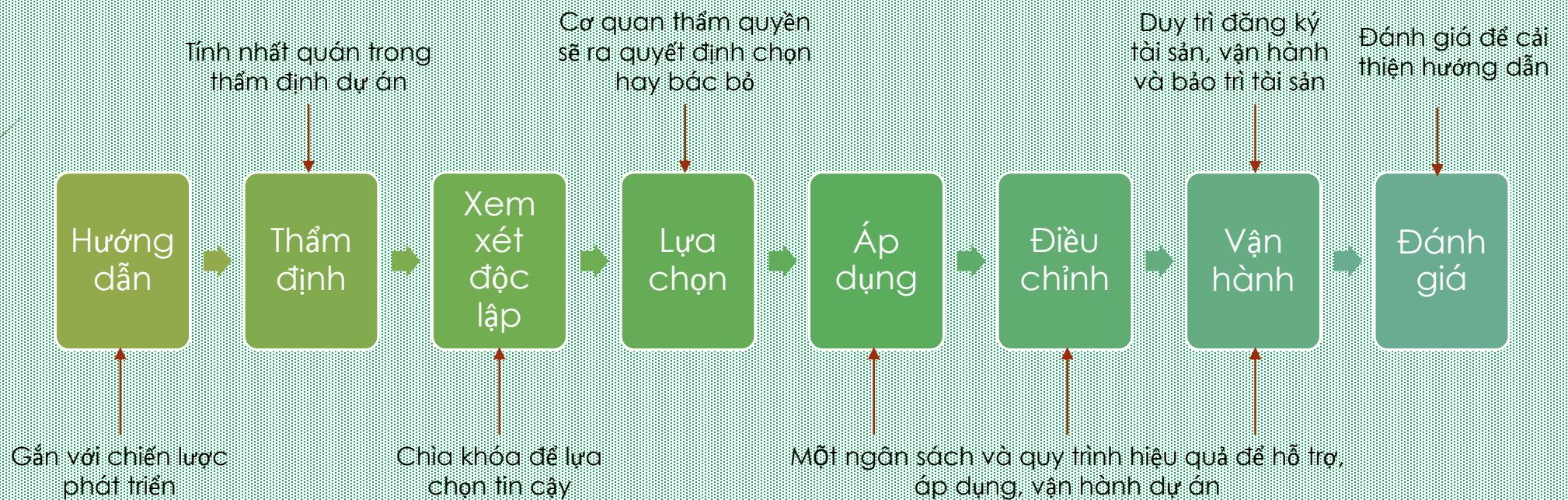
Tỷ lệ tăng trưởng được tính bằng log và tính theo chỉ số trung bình hàng năm

KHUÔN KHỔ PHÂN TÍCH, ĐÁNH GIÁ ĐẦU TƯ CÔNG

Figure 1
Synchronizing Public Investment Evaluation with Budget Process



Các tính chất quan trọng của hệ thống quản lý đầu tư công



Chất lượng quản lý đầu tư công

21

Các chức năng quản lý đầu tư công	Chile	Ireland	Hàn Quốc	Brazil	Belarus	Trung Quốc	Việt Nam	Nigeria
<i>Định hướng, xây dựng dự án, và sàng lọc bước đầu</i>	Good	Good	Good	Average	Weak	Good	Good	Poor
<i>Thẩm định dự án chính thức</i>	Good	Good	Good	Good	Good	Good	Good	Poor
<i>Đánh giá độc lập đối với thẩm định</i>	Good	Good	Good	Weak	Good	Good	Poor	Poor
<i>Lựa chọn và lập ngân sách</i>	Good	Good	Good	Weak	Good	Poor	Poor	Poor
<i>Triển khai dự án</i>	Good	Good	Good	Good	Good	Weak	Weak	Poor
<i>Điều chỉnh dự án</i>	Good	Good	Good	Good	Good	Good	Good	Poor
<i>Vận hành dự án</i>	Good	Good	Good	Good	Poor	Poor	Weak	Weak
<i>Đánh giá và kiểm toán sau khi hoàn thành dự án</i>	Good	Good	Good	Poor	Poor	Poor	Poor	Poor

Tốt	Khá	Trung bình	Yếu	Kém
Good	Good	Average	Weak	Poor

Các chỉ báo đánh giá tác động đầu tư và đo lường hiệu quả chính sách

Chỉ tiêu	Các chỉ báo	Chi tiết và ví dụ
Giá trị gia tăng kinh tế	1 Tổng giá trị gia tăng	Đóng góp vào sản lượng, GDP từ các hoạt động kinh tế mới mang lại từ đầu tư
	2 Giá trị tích lũy vốn đầu tư	Đóng góp vào tích lũy vốn đầu tư gộp
	3 Tạo kim ngạch xuất khẩu gộp/ròng	Tạo ra xuất khẩu gộp, xuất khẩu ròng
	4 Số lượng thực thể kinh doanh chính thức	Số lượng DN trong chuỗi giá trị được hỗ trợ bởi đầu tư; đây là chỉ báo đại diện cho phát triển doanh nghiệp và mở rộng khu vực nền kinh tế chính thức (nộp thuế)
	5 Tổng doanh thu thuế	Số thuế thu được (tất cả các loại thuế) từ hoạt động kinh tế tạo ra từ đầu tư
Tạo việc làm	6 Số lao động	Tổng số việc làm được tạo ra bởi đầu tư, cả lao động trực tiếp lẫn gián tiếp (trong chuỗi giá trị), tự chủ và độc lập
	7 Tiền lương	Tổng thu nhập hộ gia đình được tạo ra
	8 Hình thái kỹ năng lao động	Số lượng công việc được tạo ra theo định nghĩa của ILO, được xem là biến đại diện cho chất lượng lao động và trình độ kỹ thuật
Phát triển bền vững	9 Các chỉ báo tác động lao động	Lao động nữ (so sánh mức lương) và của các nhóm yếu thế; nâng cấp kỹ năng, đào tạo lao động; tác động lên sức khỏe, sự an toàn và tai nạn nghề nghiệp
	10 Các chỉ báo tác động xã hội	Số lượng hộ gia đình thoát nghèo, tiền lương trên mức cơ bản; sự mở rộng cung ứng hàng hóa, dịch vụ; khả năng tiếp cận và đáp ứng các hàng hóa, dịch vụ cơ bản
	11 Các chỉ báo tác động môi trường	Phát thải GHG, carbon; tiêu dùng năng lượng, nước; phát triển doanh nghiệp lĩnh vực môi trường
	12 Các chỉ báo tác động phát triển	Phát triển nguồn lực địa phương; cải thiện năng lực công nghệ

Các yếu tố cấu thành hệ thống quản lý đầu tư công

23

IMF PIMA

A Hoạch định mức bền vững của đầu tư công

- 1 Quy tắc tài khóa
- 2 Lập kế hoạch quốc gia và ngành
- 3 Điều phối trung ương – địa phương
- 4 Quản lý PPPs
- 5 Điều tiết doanh nghiệp

B Đảm bảo đầu tư công được phân bổ đúng lĩnh vực và dự án

- 6 Lập ngân sách nhiều năm
- 7 Tính toàn diện của ngân sách
- 8 Tính thống nhất ngân sách
- 9 Thẩm định dự án
- 10 Lựa chọn dự án

C Triển khai dự án đúng tiến độ và ngân sách

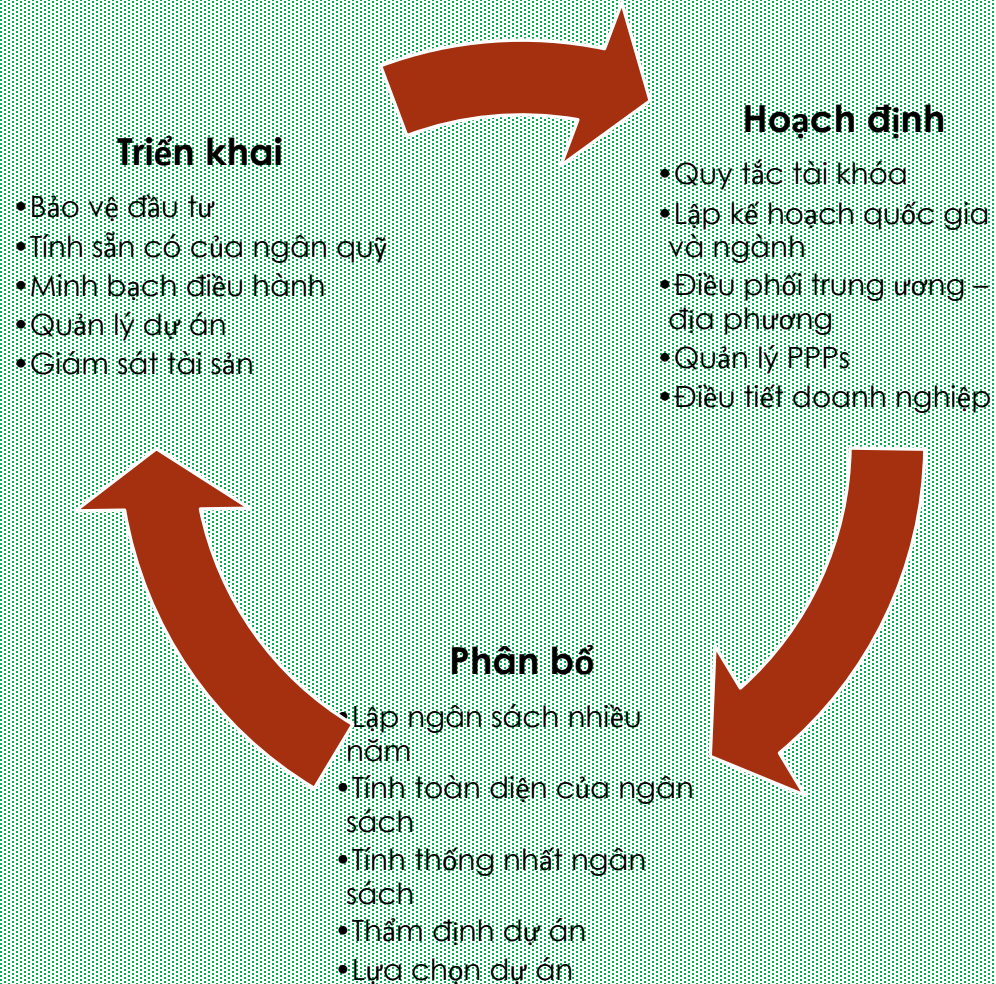
- 11 Bảo vệ đầu tư
- 12 Tính sẵn có của ngân quỹ
- 13 Minh bạch điều hành
- 14 Quản lý dự án
- 15 Giám sát tài sản

KHUÔN KHỔ CỦA WB

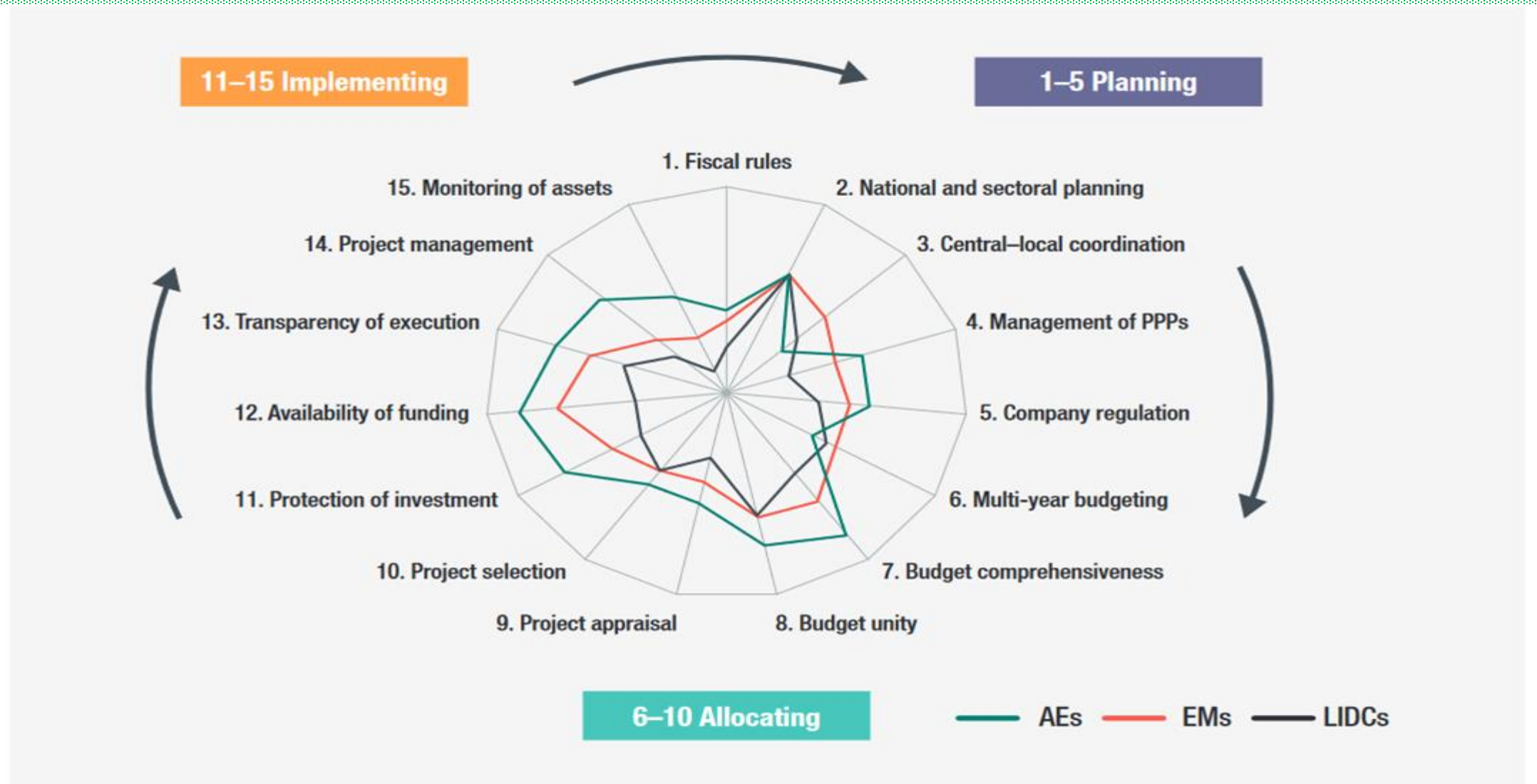
8 yếu tố hệ thống quản lý đầu tư công cần "phải có"

- 1 Hướng dẫn đầu tư, phát triển dự án và giám sát cơ bản
- 2 Thẩm định dự án chính thức
- 3 Xem xét định giá độc lập
- 4 Lựa chọn và lập ngân sách dự án
- 5 Triển khai dự án
- 6 Điều chỉnh dự án
- 7 Vận hành phương tiện
- 8 Đánh giá và định giá hoàn thành cơ bản

Khuôn khổ PIMA



Điểm thể chế đầu tư công phân theo nhóm nước



Source: IMF (2015a: 23).

ĐẦU TƯ CÔNG Ở VIỆT NAM

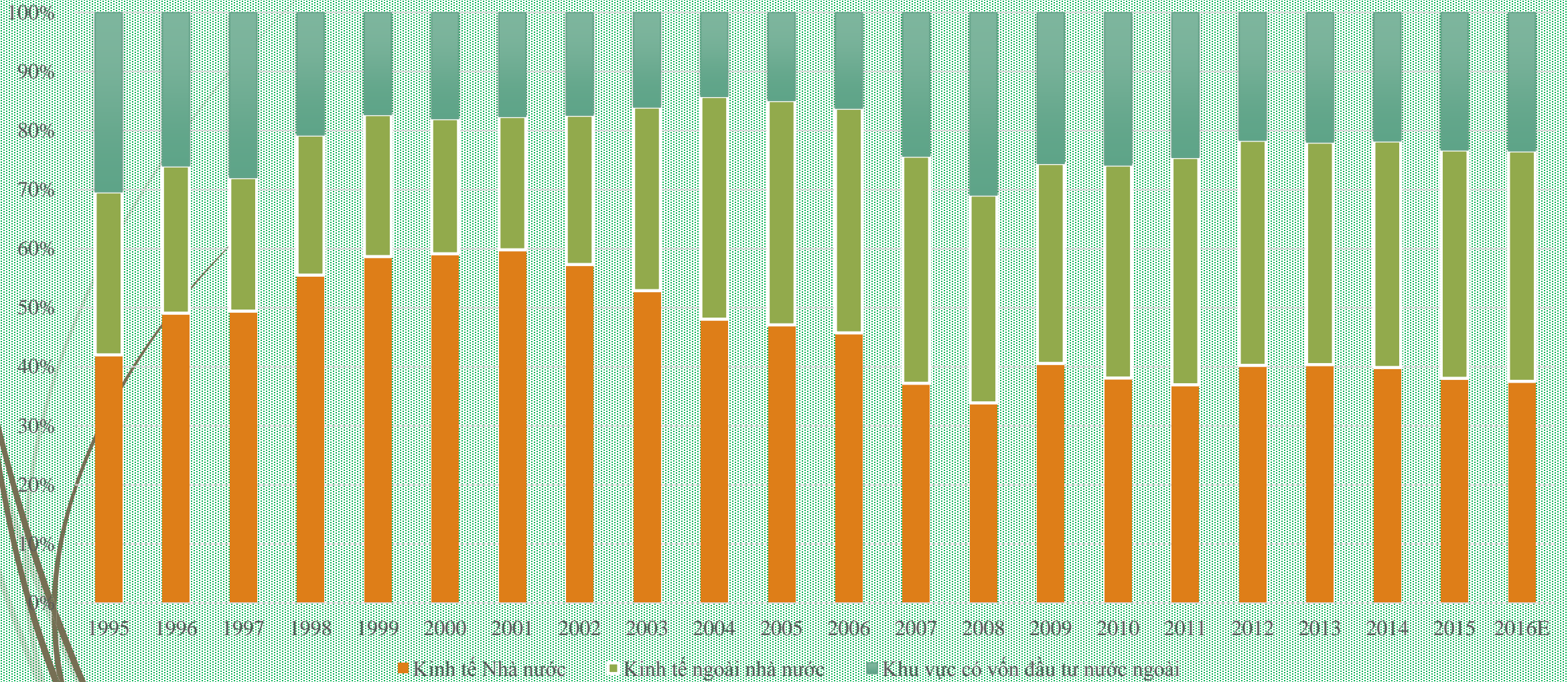
Xếp hạng chất lượng cơ sở hạ tầng

Quốc gia	Xếp hạng	Điểm số
Hồng Kong	1	6.70
Singapore	2	6.54
Hàn Quốc	8	6.08
Đài Loan	15	5.71
Malaysia	22	5.46
Thái Lan	43	4.70
Trung Quốc	46	4.66
Indonesia	52	4.52
Ấn Độ	66	4.22
Việt Nam	79	3.90
Philippines	97	3.43
Lào	102	3.27
Campuchia	106	3.14

Thực trạng cơ sở hạ tầng của Việt Nam

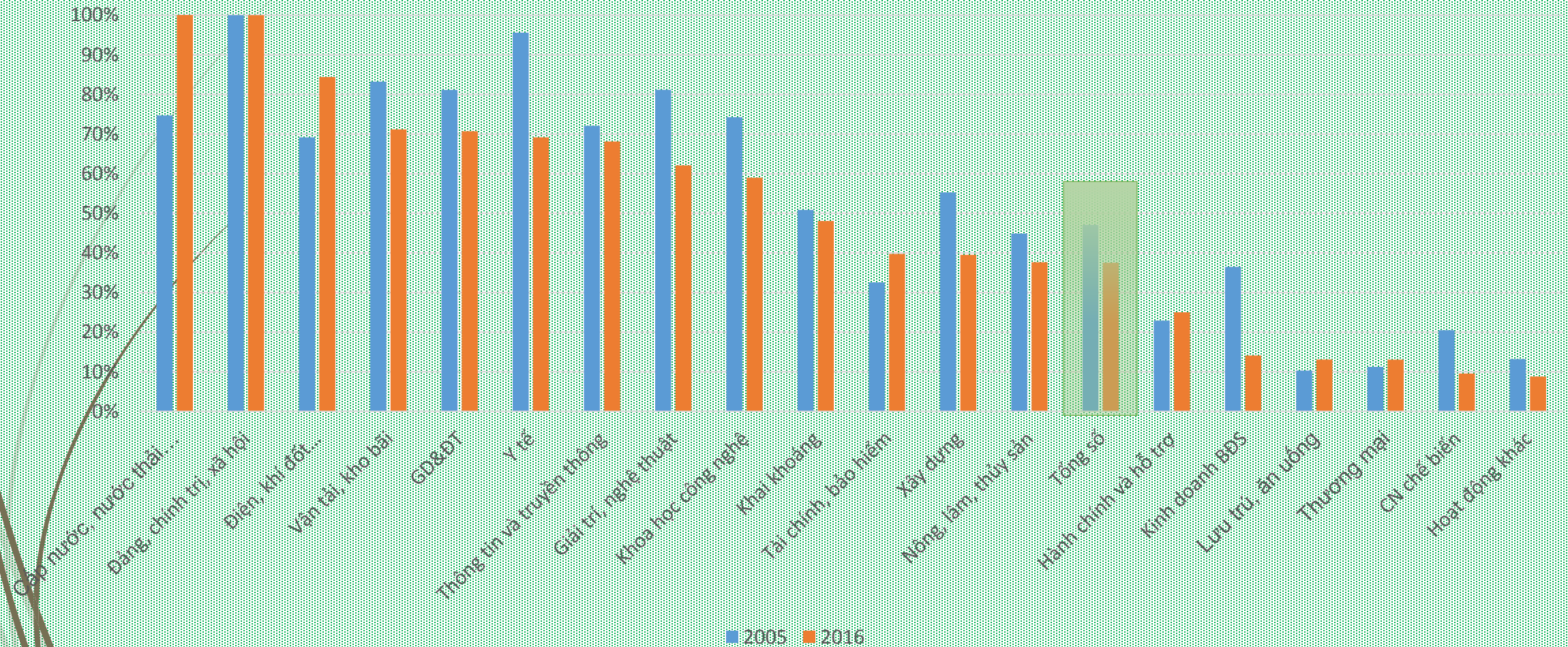
	Xếp hạng	Điểm
Xếp hạng cơ sở hạ tầng	79	3.9
Chất lượng tổng thể cơ sở hạ tầng	89	3.6
Chất lượng đường xá	92	3.4
Chất lượng hạ tầng đường sắt	59	3.0
Chất lượng cảng	82	3.7
Chất lượng hạ tầng cảng hàng không	103	3.8
Ghế luân chuyển (triệu/tuần)	28	1,355.2
Chất lượng cung cấp điện	90	4.3
Đăng ký thuê bao di động (trên 100 dân)	44	128.0
Số thuê bao cố định (trên 100 dân)	96	5.9

Cơ cấu vốn đầu tư ở Việt Nam



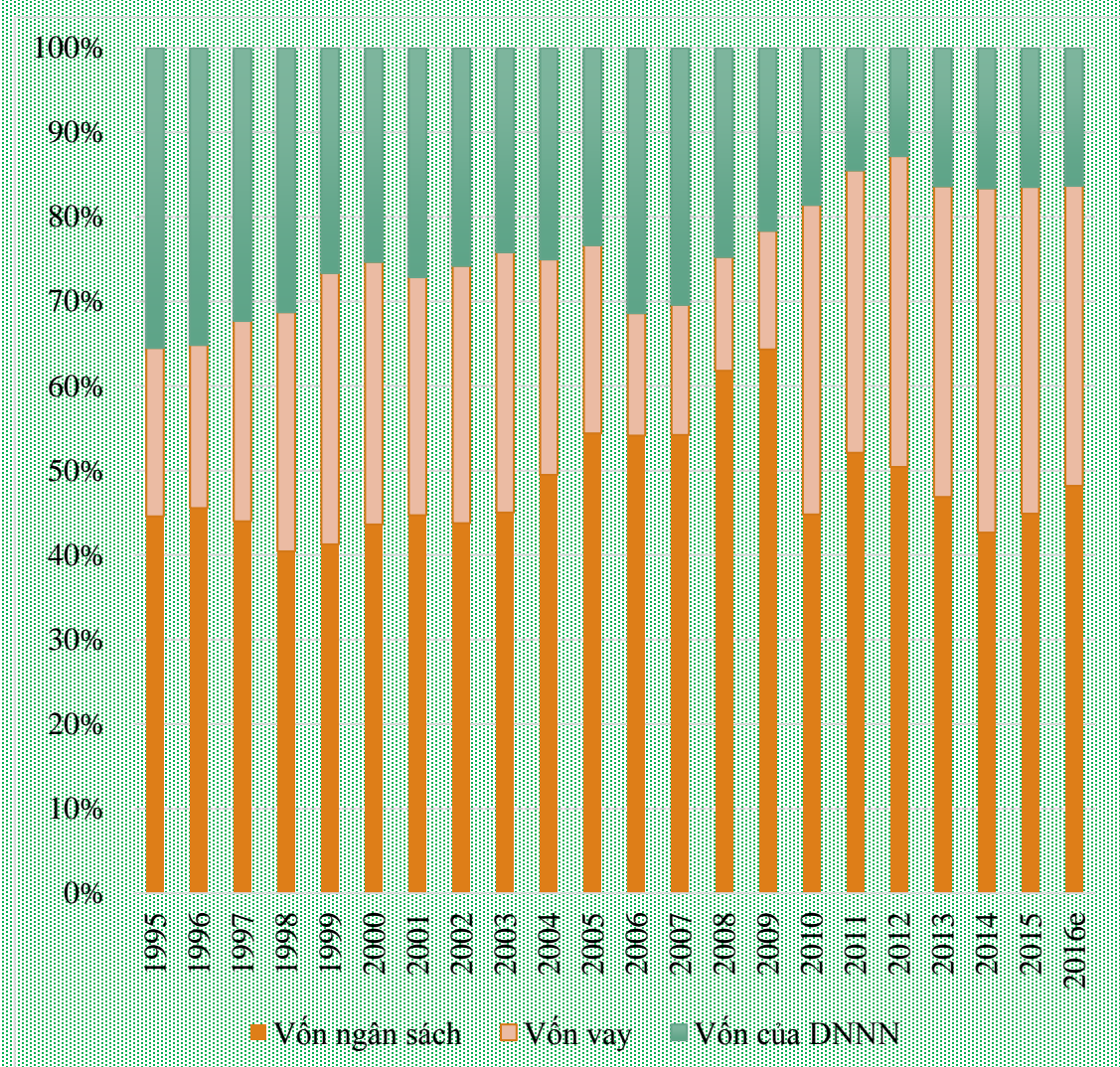
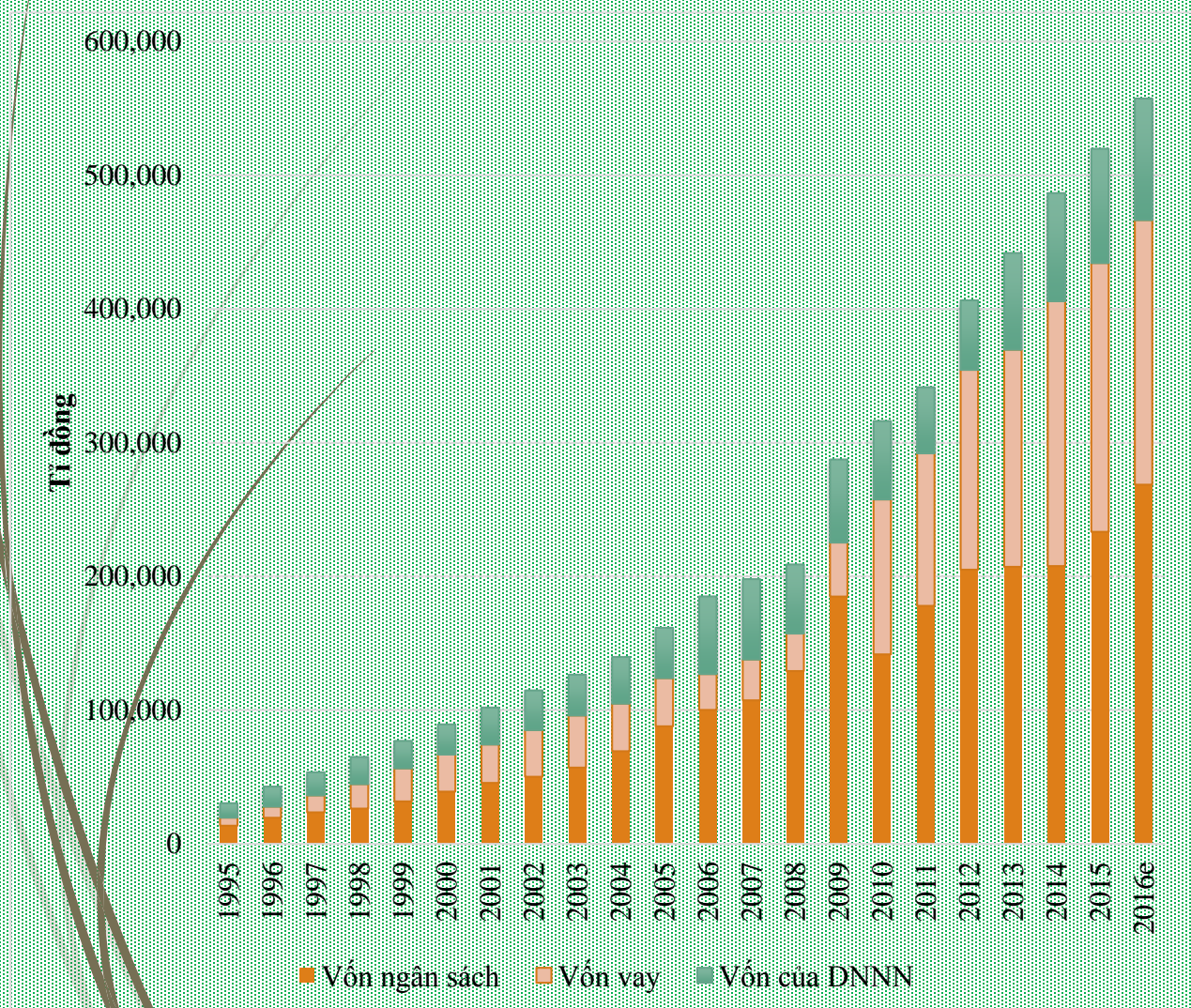
Nguồn: Niên giám Thống kê

Tỷ trọng vốn đầu tư nhà nước trong các ngành



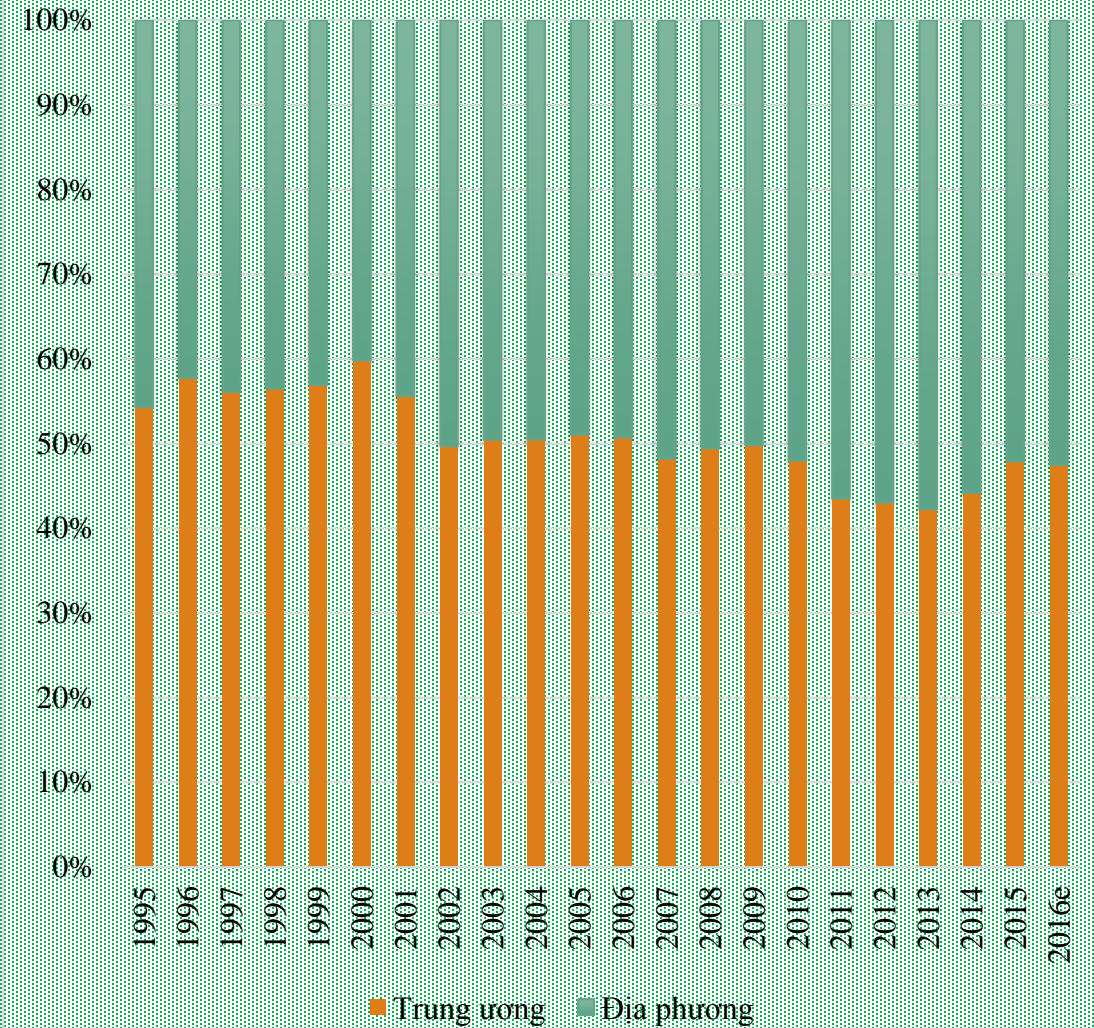
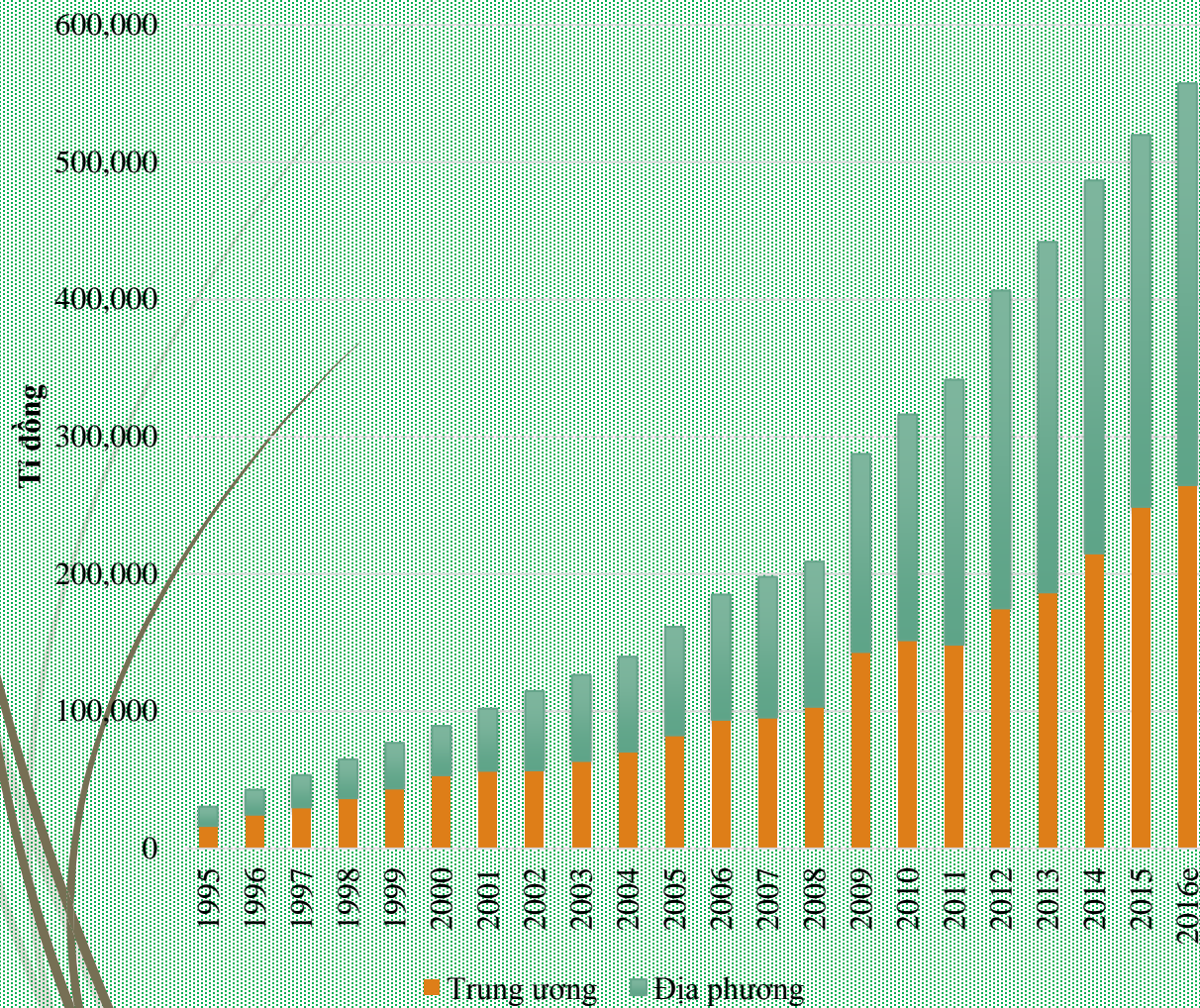
Nguồn: Niên giám Thống kê

Vốn đầu tư Nhà nước phân theo nguồn



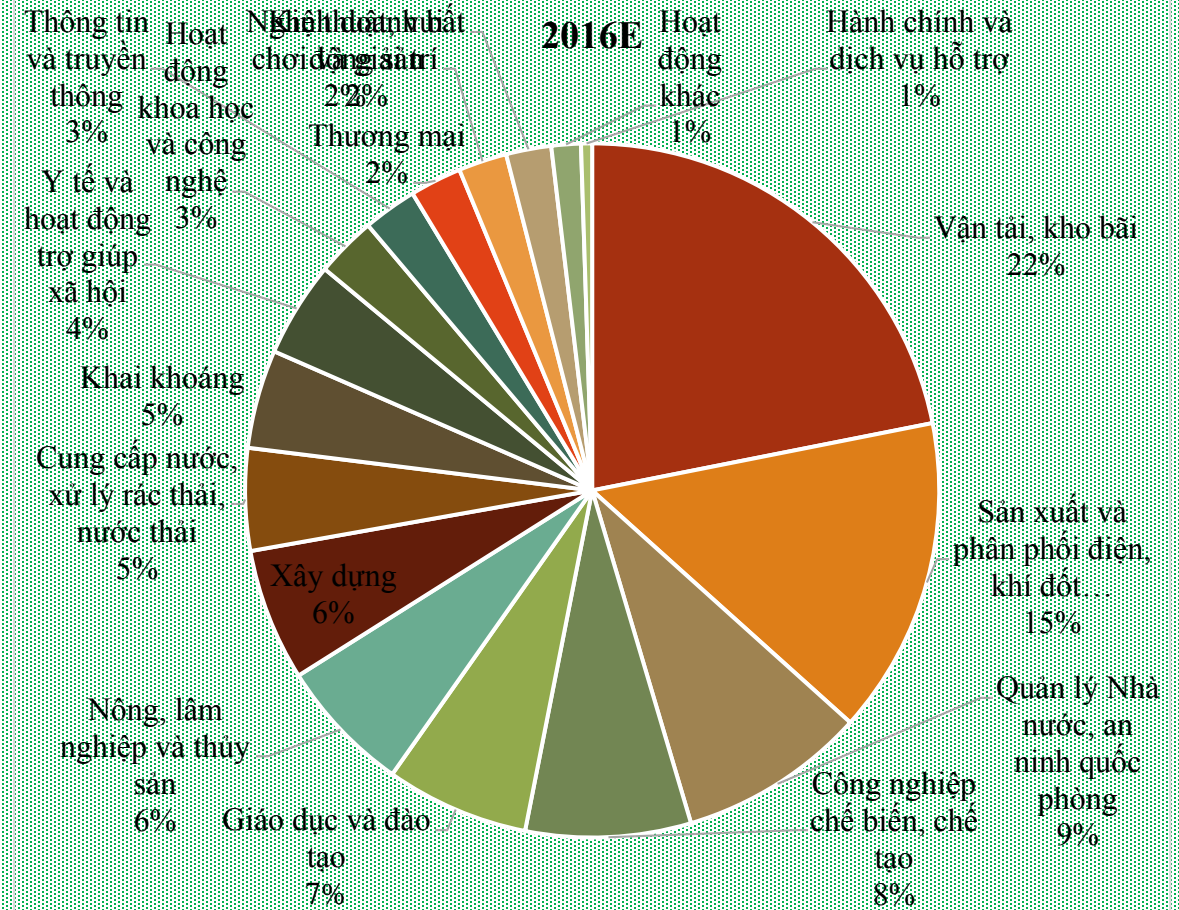
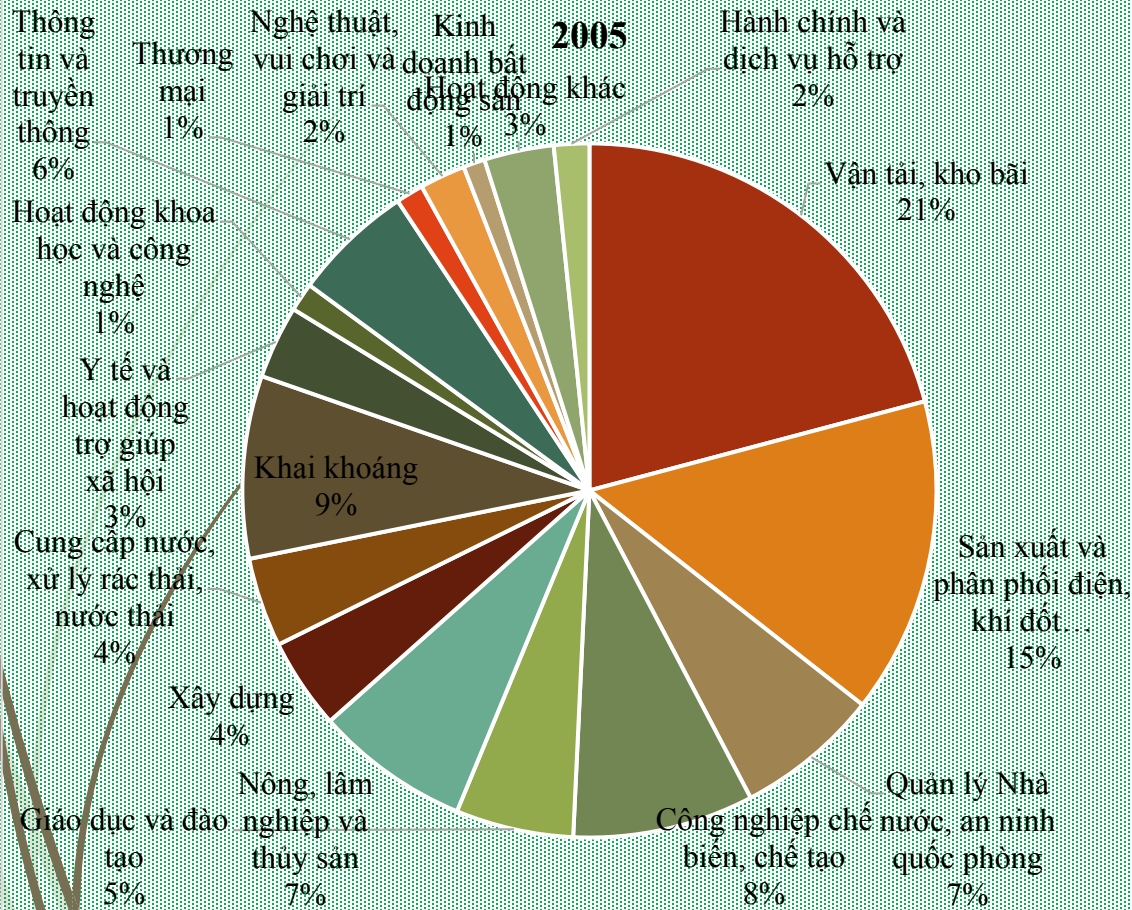
Nguồn: Niên giám Thống kê

Vốn đầu tư Nhà nước theo cấp quản lý



Nguồn: Niên giám Thống kê

Vốn đầu tư Nhà nước phân theo ngành



Nguồn: Niên giám Thống kê

Phân loại dự án đầu tư công ở Việt Nam

Dự án quốc gia quan trọng

- Sử dụng vốn từ 10.000 tỉ đồng trở lên
- Ảnh hưởng/tiềm ẩn ảnh hưởng đến môi trường (ví dụ nhà máy điện hạt nhân)
- Chuyển mục đích sử dụng đất lúa từ 2 vụ trở lên với quy mô từ 500ha
- Di dân, tái định cư từ 20.000 người ở miền núi, từ 50.000 người ở vùng khác
- Dự án có cơ chế, chính sách đặc biệt cần được QH quyết định

Phân loại dự án đầu tư công ở Việt Nam (tt)

Nhóm loại dự án	Quy mô vốn dự án Nhóm A (tỉ VND)	Quy mô vốn dự án Nhóm B (tỉ VND)	Quy mô vốn dự án Nhóm C (tỉ VND)
Giao thông (cầu, cảng biển, sân bay, đường sắt, quốc lộ...)	≥ 2300	120 - 2300	< 120
Công nghiệp điện			
Khai thác dầu khí			
Hóa chất, phân bón, xi măng			
Chế tạo máy, luyện kim			
Khai thác, chế biến khoáng sản			
Xây dựng khu nhà ở			
Giao thông khác	≥ 1500	80 - 1500	< 80
Thủy lợi			
Cấp thoát nước			
Kỹ thuật điện			
SX thiết bị thông tin, điện tử			
Hóa dược			
SX vật liệu			
Công trình cơ khí	≥ 1000	60 - 1000	< 60
Bưu chính viễn thông			
Nông, lâm, thủy sản			
Vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên			
Hạ tầng kỹ thuật khu đô thị mới	≥ 800	45 - 800	< 45
Công nghiệp khác			
Y tế, văn hóa, giáo dục			
Nghiên cứu khoa học, tin học, phát thanh, truyền hình			
Kho tàng			
Du lịch, thể dục, thể thao			
Xây dựng dân dụng			

Phân cấp đầu tư công ở Việt Nam

36

Quốc hội
quyết định
chủ trương
đầu tư

- Chương trình mục tiêu quốc gia
- Dự án quan trọng quốc gia

Chính phủ
quyết định
chủ trương
đầu tư

- Chương trình đầu tư công sử dụng vốn NSTU, vốn công trái QG, vốn TPCP, vốn tín dụng ĐTPT của Nhà nước, vốn đầu tư từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối NSNN.

Thủ tướng
quyết định
chủ trương
đầu tư

- Dự án đầu tư nhóm A
- DADT sử dụng vốn NSTU do MTTQVN, cơ quan TU của tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội quản lý;
- DADT khẩn cấp sử dụng vốn NSTU của các bộ, tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.
- Chương trình, DADT sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài và các chương trình, dự án khác theo quy định của Chính phủ.

Người đứng đầu các bộ, cơ quan trung ương

- Dự án đầu tư nhóm B và nhóm C
- Chương trình, DADT sử dụng vốn ODA do cơ quan mình quản lý

Hội đồng nhân dân các cấp

- Quyết định chủ trương ĐT, chương trình ĐT bằng toàn bộ vốn cân đối NSDP, vốn TPCQDP và các khoản vốn ĐT nhưng chưa đưa vào cân đối NSDP thuộc thẩm quyền quyết định của HĐND các cấp;
- HĐND cấp tỉnh thông qua chủ trương đầu tư DA đầu tư nhóm A sử dụng vốn đầu tư công trước khi UBND cấp tỉnh báo cáo Thủ tướng CP quyết định chủ trương đầu tư;
- Quyết định chủ trương ĐT các DA trọng điểm nhóm B thuộc cấp mình quản lý.

Chủ tịch UBND các cấp

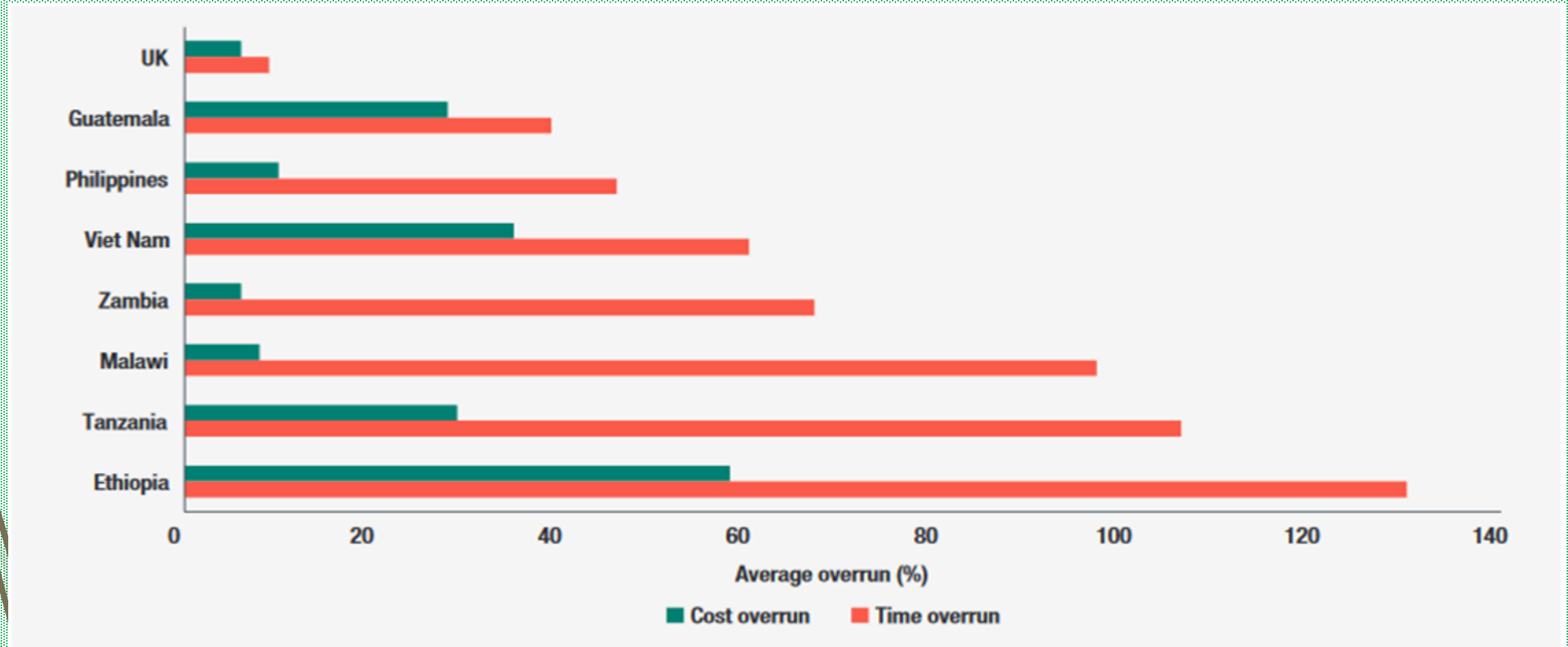
- Quyết định chủ trương đầu tư DA thuộc cấp mình quản lý.

Tình trạng đội vốn đầu tư ở Việt Nam

Tên dự án	Ban đầu	Sau cùng	Mức đội vốn	Tỷ lệ đội vốn
Cải tạo QL3 đoạn Bờ Đậu-Tà Lùng	545	1.291	746	137%
Cao tốc TP.HCM-Trung Lương	6.500	9.900	3.400	52%
Đường 5 (Hà Nội)	3.131	6.664	3.533	113%
ĐSĐT số 1 Bến Thành - Suối Tiên	17.400	47.325	29.925	172%
Cầu Phú Mỹ	1.800	3.250	1.450	81%
ĐS Cát Linh - Hà Đông (triệu USD)	553	892	339	61%
Cải tạo hệ thống thoát nước QL13–Ung Văn Khiêm (TP.HCM)	40	219	179	442%
Đường Láng - Hòa Lạc (Đại lộ Thăng Long)	3.700	7.500	3.800	103%
Cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình	3.734	8.974	5.240	140%
Bờ kè sông Cần Thơ	712	1.555	843	118%
Cầu Vĩnh Tuy	3.589	5.500	1.911	53%
Củng cố nâng cấp đê tả sông Hồng (Hưng Yên)	1.536	2.766	1.230	80%
Tuyến đường sắt đô thị số 2 ở Hà Nội	19.555	51.750	32.195	165%
Đường sắt đô thị Nhôn - ga Hà Nội (triệu euro)	538	1.176	638	119%

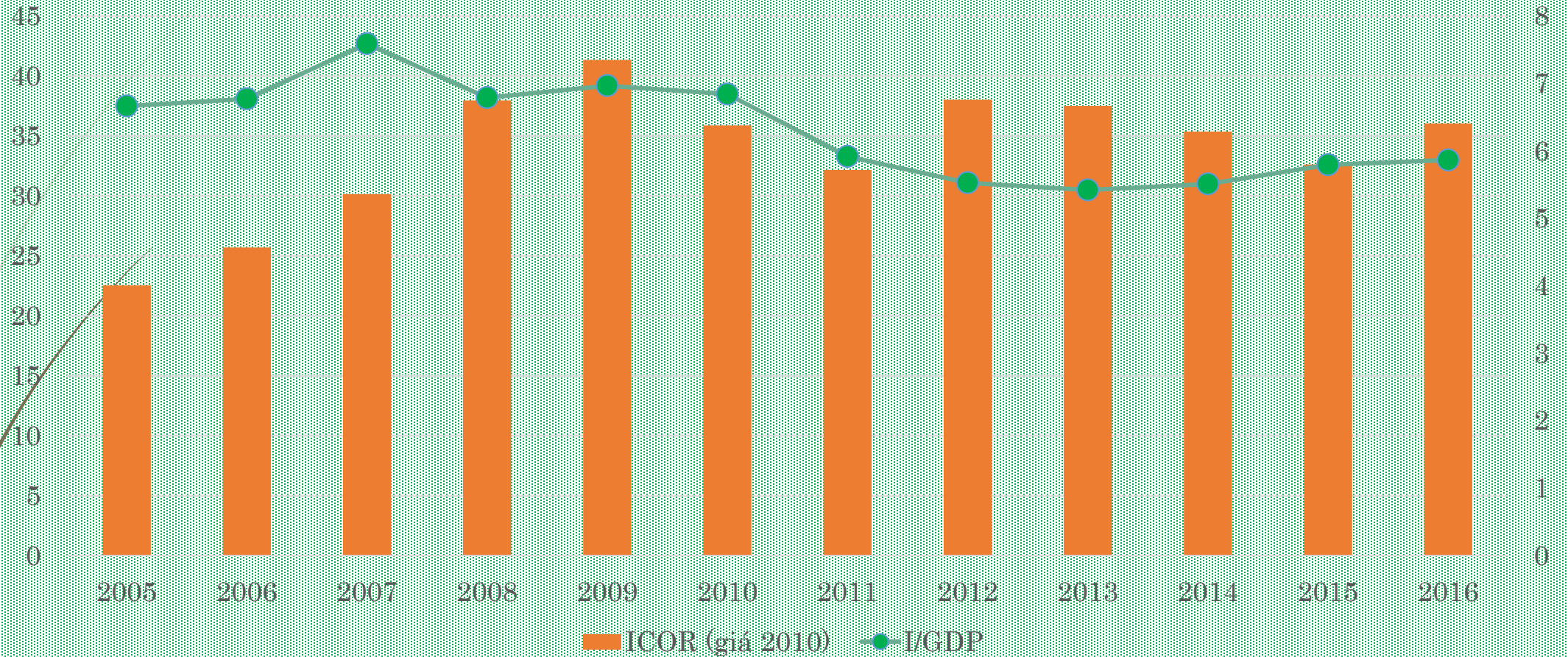
Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ nhiều nguồn khác nhau.

Tình trạng đội vốn đầu tư và chậm tiến độ dự án đầu tư ở các nền kinh tế



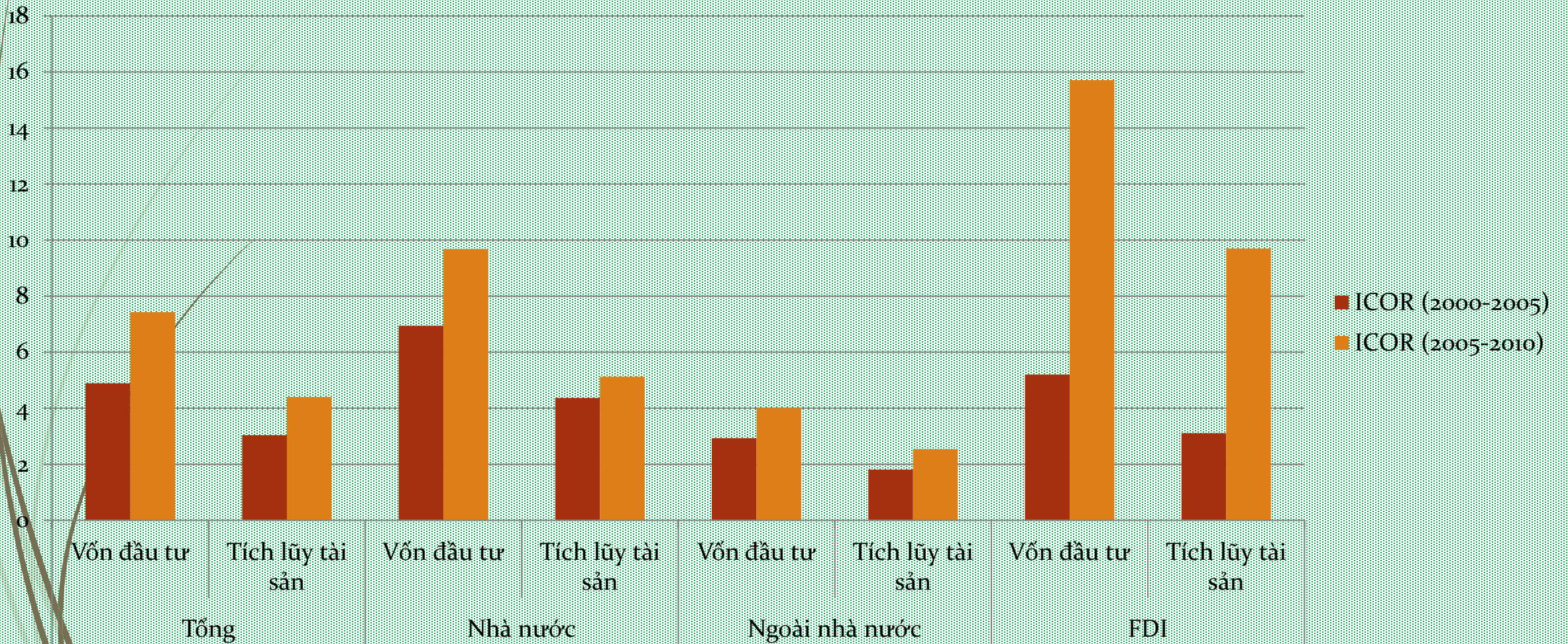
Source: CoST (2011).

Hiệu quả đầu tư ở Việt Nam



Nguồn: Niên giám Thống kê

Hiệu quả đầu tư ở Việt Nam



Nguồn: Bùi Trinh 2011

Một số kết quả đánh giá gần đây theo khung PIMA

41

Điểm trung bình các chỉ tiêu đánh giá quản lý ĐTC của cả nước

STT	Giai đoạn	Chỉ tiêu	2014 (quy định)	2014 (thực thi)	2018 (quy định)	2018 (thực thi)
1	Lập kế hoạch	Các nguyên tắc tài khóa	6,98	6,96	8,24	9,07
2		Lập kế hoạch quốc gia và ngành	4,89	4,54	6,27	6,06
3		Sự liên kết giữa các cơ quan	6,67	6,40	8,05	7,70
4		Thẩm định dự án	4,46	3,66	5,61	4,20
5		Các nguồn quỹ đầu tư hạ tầng thay thế	5,27	4,42	6,40	6,30
6	Phân bổ	Ngân sách đa niên	3,32	3,48	6,71	7,34
7		Sự toàn diện và thống nhất của ngân sách	6,60	6,23	6,28	6,86
8		Ngân sách cho đầu tư	5,81	5,80	7,69	8,11
9		Nguồn vốn dành cho việc bảo trì	4,53	3,52	4,99	4,72
10		Lựa chọn dự án	6,48	6,34	7,31	6,86
11	Thực hiện	Đấu thầu	5,84	5,68	6,89	6,41
12		Sự sẵn có của ngân sách	5,34	5,21	6,92	7,21
13		Quản lý danh mục đầu tư và giám sát	6,63	5,81	7,47	6,56
14		Quản lý thi công dự án	7,18	6,37	7,53	7,53
15		Giám sát tài sản công	6,58	6,22	6,97	6,90

(Ghi chú: khoảng điểm từng mức độ: ■ Cao, điểm từ trên 6,67 đến 10; ■ Trung bình, điểm từ trên 3,33 đến 6,67; ■ Thấp, điểm từ 0 đến 3,33).

Nguồn: Châu Thúy Phương, MPP19-2019

Dự kiến đầu tư CSHT (2011-2020)

42

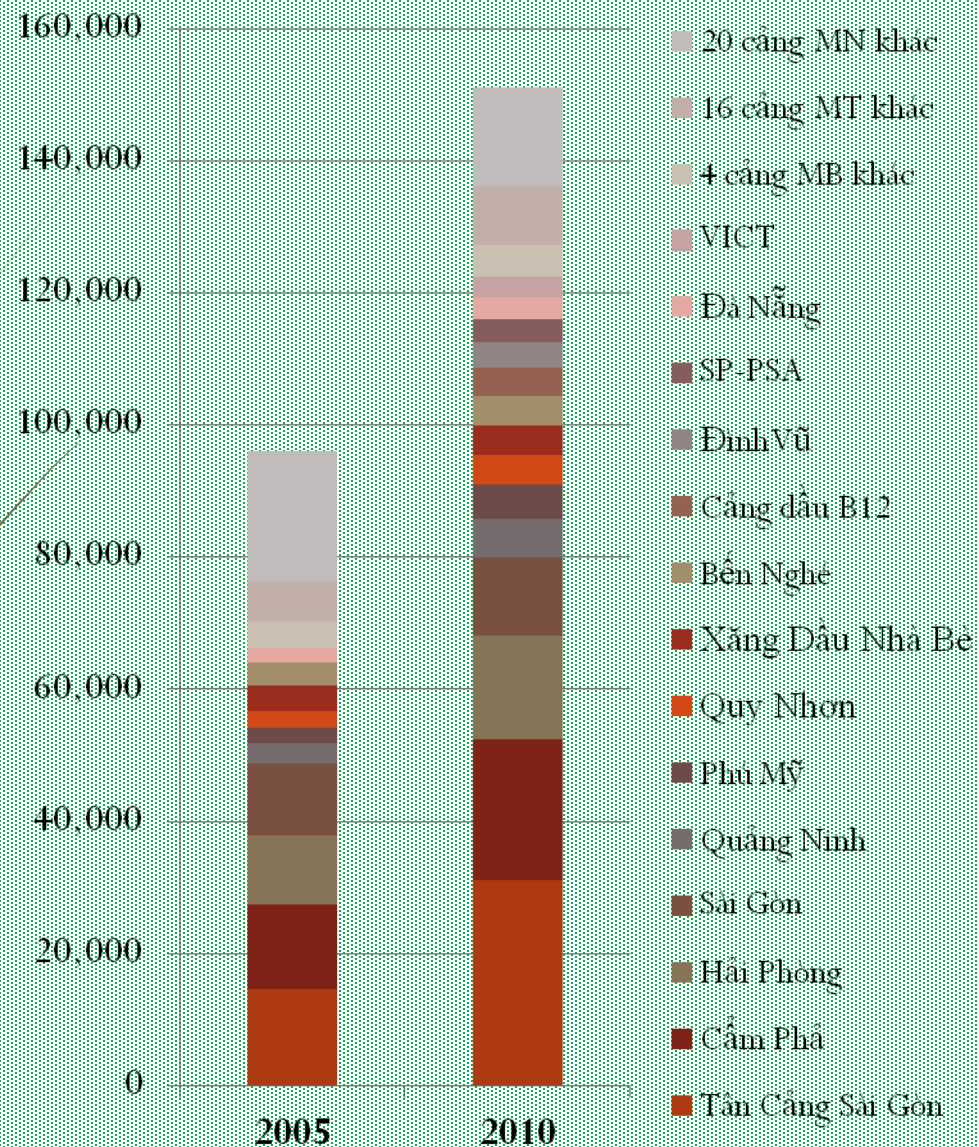
Lĩnh vực đầu tư	Vốn đầu tư (tỷ đô-la)	Trung bình/năm (tỷ đô-la)
Giao thông	160,0	16,00
Điện	46,5	4,65
Thủy lợi	11,5	1,15
Cấp thoát nước	16,6	1,66
Hạ tầng giáo dục đào tạo	8,5	0,85
Hạ tầng y tế	8,5	0,85
Thông tin và truyền thông	15,0	1,50
Hạ tầng đô thị và nông thôn	28,5	2,85
Tổng cộng	295,1	29,51

Nguồn: Tổng hợp từ các quy hoạch đã công bố của Chính phủ

Ghi chú: Giá 2010

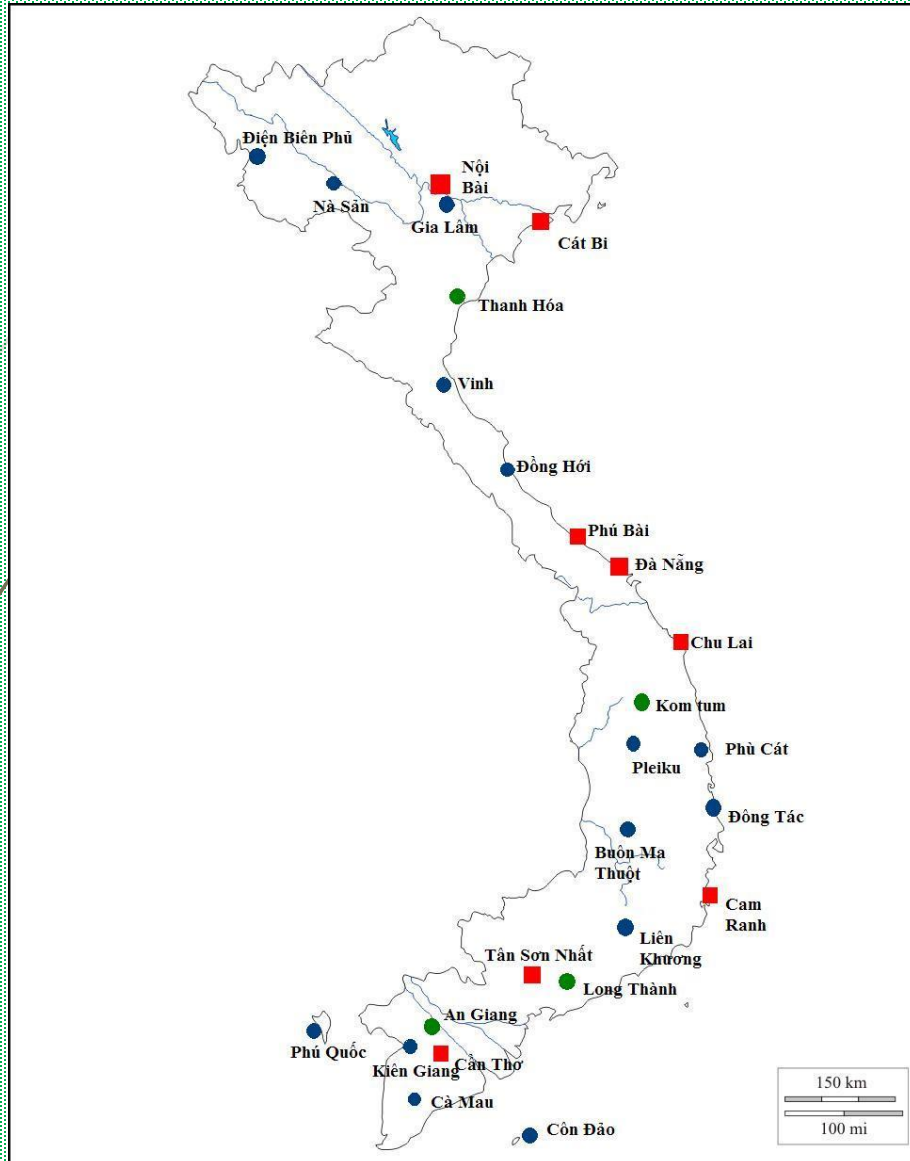
Cảng nước sâu: Khối lượng hàng và phân bố

43



Sân bay

44



Khu kinh tế

