

Phân tích tác động của tham nhũng tới quy mô và chất lượng đầu tư công theo cách tiếp cận kinh tế học thể chế

TS. Nguyễn Quốc Việt*¹, Chu Thị Như Quỳnh²

¹*Khoa Kinh tế Phát triển, Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

²*QH-2008-E KTPT, Khoa Kinh tế Phát triển, Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 20 tháng 9 năm 2012

Tóm tắt. Bài viết làm rõ tác động của tham nhũng đến quy mô đầu tư công tại Việt Nam, đồng thời cho thấy một trong những nguyên nhân cốt lõi khiến đầu tư công tại Việt Nam thiếu hiệu quả là do tham nhũng. Thông qua đo lường mối quan hệ giữa chỉ số tham nhũng đối với quy mô đầu tư công, và chất lượng cơ sở hạ tầng trong giai đoạn 1995-2010, bài viết đưa ra kết luận: sự gia tăng của tham nhũng làm gia tăng quy mô đầu tư công cả nước, đặc biệt là đầu tư cho xây dựng cơ bản, song đi kèm với nó là chất lượng cơ sở hạ tầng của các tỉnh thành bị giảm sút. Điều này cho thấy dưới tác động của tham nhũng, quy mô đầu tư gia tăng không đi cùng với hiệu quả đầu tư, làm lãng phí nguồn vốn nhà nước. Do vậy, chúng tôi khuyến nghị các nhà điều hành chính sách cần nỗ lực hơn nữa để hạn chế những tác động tiêu cực của tham nhũng trong lĩnh vực đầu tư công, đặc biệt là đầu tư xây dựng cơ bản.

Từ khóa: Thể chế, chính sách công, tham nhũng, chất lượng đầu tư công.

1. Dẫn nhập

Từ năm 2008 đến nay, nền kinh tế Việt Nam đã trải qua những bất ổn vĩ mô lớn: tốc độ tăng trưởng kinh tế chậm lại, lạm phát gia tăng, giá trị đồng nội tệ không ổn định, thâm hụt thương mại nặng nề... Hàng loạt vấn đề này đã gây ra những ảnh hưởng tiêu cực tới hoạt động của các doanh nghiệp và đời sống của người dân. Thảo luận chính sách “cải cách cơ cấu vì mục tiêu tăng trưởng công bằng và chủ quyền quốc gia”⁽¹⁾ đã chỉ ra: có một sự đồng thuận lớn

(thể hiện qua các văn kiện của Bộ Chính trị⁽²⁾, Ban Chấp hành Trung ương Đảng⁽³⁾, Quốc hội⁽⁴⁾, Chính phủ⁽⁵⁾) cho rằng những bất ổn vĩ mô này bắt nguồn từ nguyên nhân có tính chất cơ cấu. Tỷ lệ đầu tư công cao của Việt Nam không những không tạo ra sức tăng trưởng nhanh chóng cho nền kinh tế, cơ sở hạ tầng hiện đại, tăng trưởng năng suất, lực lượng lao động có tay nghề cao cũng như doanh nghiệp nhà nước có công nghệ hiện đại; trái lại, nó lại là nguyên nhân gây ra những bất ổn cho nền kinh

* Tác giả liên hệ. ĐT: 84-4-37547506
E-mail: vietnq@vnu.edu.vn

⁽¹⁾ Bài thảo luận chính sách chuẩn bị cho chương trình cho lãnh đạo cấp cao Việt Nam (VELP), Harvard Kennedy School 13-17/2/2012.

⁽²⁾ Kết luận 02- KL/TW.

⁽³⁾ Hội nghị thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI.

⁽⁴⁾ Nghị quyết 59/2011/QH12.

⁽⁵⁾ Báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội ngày 20/10/2011.

tế. Cốt lõi của vấn đề nằm ở sự kém hiệu quả của đầu tư công, chủ yếu do lựa chọn sai dự án, đội giá thành, chậm trễ trong thực hiện, quản lý yếu kém và thiếu minh bạch trong tài chính công. Đặc biệt, vấn đề thiếu minh bạch, tham nhũng trong đầu tư công đã trở thành hiện tượng rất đáng báo động và gây ra những ảnh hưởng nghiêm trọng. Chủ tịch tổ chức Minh bạch Quốc tế (TI) - Peter Eigen - đã đưa ra cảnh báo năm 2004: “Tham nhũng trong các dự án công ở mức độ cao là một trở ngại lớn đối với sự phát triển bền vững, gây thất thoát lớn về ngân sách mà các quốc gia phát triển lẫn các quốc gia đang phát triển đang rất cần cho giáo dục, chăm sóc y tế và giảm nghèo”⁽⁶⁾. Từ thực trạng trên, bài viết tập trung phân tích mối quan hệ giữa tham nhũng và đầu tư công, từ đó chỉ ra rằng tham nhũng cao thường đi cùng với sự gia tăng quy mô đầu tư công và làm cho dự án đầu tư công thiếu hiệu quả, biểu hiện rõ nét là chất lượng cơ sở hạ tầng trong các dự án đầu tư công chưa được bảo đảm.

2. Lịch sử nghiên cứu vấn đề

Nhiều nghiên cứu nước ngoài đã cho thấy tham nhũng cao thường đi đôi với sự gia tăng tỷ trọng chi tiêu đầu tư. Tiếp cận dựa trên lý thuyết trò chơi và sử dụng chuỗi dữ liệu về tham nhũng và đầu tư công tại các thành phố tự trị ở Indonesia, Dartanto (2010) đã chứng minh tham nhũng có mối quan hệ hai chiều với đầu tư công. Tham nhũng ở mức độ nhất định sẽ làm tăng quy mô đầu tư công nhưng ở mức quá cao, tham nhũng lại có tác động ngược chiều với quy mô đầu tư công. Tác giả phân tích rằng khi tham nhũng cao ở mức báo động, các chiến lược chống tham nhũng được thực hiện dẫn đến hệ quả là các dự án đầu tư công được kiểm soát chặt chẽ và tăng cường tính minh bạch hơn. Các dự án đầu tư công kém hiệu quả và thiếu minh bạch sẽ bị cắt giảm khiến cho quy mô chi tiêu đầu tư công thu hẹp lại. Còn Vito Tanzi và Hamid Davoodi (1997, 1998) phân tích mối

quan hệ tham nhũng, đầu tư công và tăng trưởng kinh tế thông qua phương pháp định lượng bằng chuỗi số liệu của nhiều nước trên thế giới, từ đó cũng chỉ ra sự gia tăng của tham nhũng dẫn tới tăng quy mô và giảm hiệu quả của đầu tư công, thể hiện qua chỉ số về chất lượng các cơ sở hạ tầng công cộng suy giảm. Mina Balamoune-Lutz và Ndikumana (2008) lại đánh giá tác động của tham nhũng đối với tăng trưởng kinh tế thông qua tác động của nó tới đầu tư công và đầu tư tư nhân. Kết quả hồi quy dữ liệu 33 nước ở châu Phi trong thời gian từ năm 1982-2001 đã cho thấy kết quả tương đồng với kết quả nghiên cứu của Tanzi và Davoodi: Tham nhũng làm gia tăng quy mô đầu tư công trong khi gây cản trở đầu tư tư nhân. Như vậy, tổng quan các nghiên cứu nước ngoài cho thấy các quan điểm đều thống nhất cho rằng sự gia tăng của tham nhũng làm tăng quy mô đầu tư công.

Ngược lại, các nghiên cứu trong nước về đề tài này chưa nhiều. Về thực trạng và cơ cấu đầu tư công, Bùi Trinh (2009) và Vũ Tuấn Anh (2010) đánh giá tỷ trọng vốn đầu tư công của Việt Nam cao nhưng hiệu quả thấp, thể hiện qua những đóng góp của đầu tư khu vực nhà nước cho tăng trưởng kinh tế còn hạn chế. Về tác động kinh tế của tham nhũng, đáng chú ý nhất là nghiên cứu của Trần Hữu Dũng (1998) cho thấy ảnh hưởng của tham nhũng làm sự phân bổ vốn đầu tư không hiệu quả, đặc biệt là các dự án công đòi hỏi quy mô lớn và tính phức tạp cao. Nguyễn Đức Thành và Đinh Tuấn Minh (2011) đưa ra kết luận cơ cấu đầu tư công còn chưa phù hợp và khâu giám sát, mức độ minh bạch còn chưa cao là những yếu tố chính khiến đầu tư công trở nên thiếu hiệu quả.

Với mục tiêu làm rõ tác động của tham nhũng đến quy mô đầu tư công tại Việt Nam, bài viết một mặt đưa ra những lập luận, khung khổ lý thuyết về mối quan hệ giữa tham nhũng và đầu tư công; mặt khác, với số liệu thực tế của Việt Nam và áp dụng mô hình hồi quy của Tanzi và Davoodi (1997, 1998), bài viết xem xét liệu sự gia tăng của chỉ số tham nhũng có dẫn tới sự gia tăng vốn đầu tư công, và liệu có

⁽⁶⁾ “Tham nhũng - Lực cản cho phát triển kinh tế”, <http://vnn.vietnamnet.vn/kinhte/thegioi/2004/10/338261/>

tương quan nào giữa chỉ số tham nhũng với chất lượng cơ sở hạ tầng trong các dự án đầu tư công hay không.

3. Tham nhũng với đầu tư công trong lý thuyết kinh tế học thể chế

Theo Tổ chức Minh bạch Quốc tế, tham nhũng hay tham ô là hành vi của người lạm dụng chức vụ, quyền hạn, hoặc cố ý làm trái pháp luật để phục vụ cho lợi ích cá nhân. Acemoglu và Verdier (2000) khẳng định tham nhũng là sản phẩm phụ của quá trình can thiệp của chính phủ. Vì thế, bài viết tiếp cận lý thuyết kinh tế học công cộng về hành vi tìm kiếm đặc lợi (rent seeking) của cán bộ công quyền và lý thuyết kinh tế học thể chế, trong đó có lý thuyết về chi phí giao dịch (trong đầu tư) để làm rõ cơ chế tác động của tham nhũng đến đầu tư công.

Lý thuyết kinh tế học công cộng đã chỉ ra rằng các quyết định của cán bộ công quyền thường bị chi phối bởi hành vi tìm kiếm đặc lợi mà một trong những biểu hiện của nó là tham nhũng, hối lộ. Những khoản tiền tham nhũng, hối lộ luôn có sức hấp dẫn lớn đối với các chủ thể tìm kiếm đặc lợi. Chỉ với một mức tỷ lệ phần trăm “hoa hồng” nhỏ trong một dự án công có chi phí lên tới hàng triệu, thậm chí hàng trăm triệu đôla cũng sẽ trở thành một khoản tiền đủ để cám dỗ tham nhũng. Khi cán bộ công quyền bị chi phối bởi hành vi tìm kiếm đặc lợi, họ có động cơ để tham gia kiểm soát và gây ảnh hưởng tới các quyết định liên quan tới quy mô tổng chi đầu tư, lựa chọn các dự án đầu tư, thiết kế dự án và quá trình triển khai dự án. Hệ quả là việc kiểm soát chi tiêu đầu tư gặp khó khăn, dự án được đầu tư khi chưa thực sự cần thiết đầu tư, dự án được đầu tư với quy mô và công suất không phù hợp với nhu cầu, dự án được đầu tư với yêu cầu kỹ thuật và mỹ thuật không phù hợp so với nhu cầu, dự án được đầu tư ở thời điểm và địa điểm không hợp lý, thiết bị công trình của dự án có chất lượng thấp làm giảm tuổi thọ của dự án... Như vậy, tham nhũng có thể bóp méo toàn bộ quá trình ra quyết định liên quan đến ngân sách đầu tư.

Bên cạnh đó, những biểu hiện của tham nhũng thường là độc quyền, che giấu, bưng bít thông tin, thiếu trách nhiệm giải trình. Tức là, tham nhũng đi kèm với cơ chế thông tin thiếu minh bạch, bưng bít. Điều này khiến cho chính phủ không thể nắm bắt được những nhu cầu thực của xã hội về một loại hàng hóa và dịch vụ nào đó và vẫn tiếp tục mở rộng đầu tư trong khi khoản đầu tư này có thể được thực hiện và quản lý hiệu quả hơn bởi khu vực tư nhân. Như vậy, có thể thấy ngay từ khâu quyết định chi ngân sách cho các dự án đầu tư công, dưới ảnh hưởng của tham nhũng, quy mô đầu tư công có xu hướng bị mở rộng.

Xét trong quá trình triển khai thực hiện dự án, hành vi tìm kiếm đặc lợi của các cán bộ công quyền sẽ dẫn tới tình trạng cấu kết giữa bên quản lý dự án và bên chịu trách nhiệm thực hiện dự án, làm gia tăng chi phí dự án. Trong quá trình thi công, khi cán bộ chịu trách nhiệm quản lý công trình có hành vi tham nhũng, hối lộ thì các khoản tiền tham nhũng, hối lộ được hợp thức hóa trong chi phí dự án. Chi phí đầu tư do đó có thể bị đội lên theo nhiều cách như: khai khống khối lượng, nâng giá hoặc bớt vật tư, sử dụng vật liệu chất lượng kém... Đối với dự án sử dụng vật tư chất lượng kém và tiêu chuẩn kỹ thuật không đảm bảo thì sẽ phải tốn thêm một khoản chi phí không cần thiết cho tu bổ và sửa chữa. Xét cho cùng, hành vi tham nhũng không chỉ làm gia tăng chi phí đầu tư mà còn ảnh hưởng trực tiếp tới chất lượng công trình.

Bổ sung cho những lập luận dựa trên lý thuyết kinh tế học công cộng về hành vi tìm kiếm đặc lợi nêu trên, chúng tôi xem xét tác động của tham nhũng đối với đầu tư công dựa trên lý thuyết kinh tế học thể chế để hiểu rõ cơ chế tác động của nó. Nhà kinh tế học thể chế đoạt giải Nobel, Douglass C. North đã khẳng định: “Sự phát triển giàu có của một quốc gia không phải chủ yếu do nó giàu có tài nguyên như dầu mỏ, cũng không phải do sự cần cù của số đông người lao động mà chủ yếu là do các yếu tố kích thích gắn kết bên trong về các thể chế quản lý và tổ chức cho phép thúc đẩy đầu

tư và phát triển. Một sự phát triển lâu bền không thể dựa vào một thể chế bị lũng đoạn bởi tham nhũng. Và một nền kinh tế lạc hậu không phải không thể bao giờ đuổi kịp được các nước tiên tiến. Vấn đề là phải tạo lập một hệ thống thể chế tích cực nhằm đảm bảo quyền sở hữu của các cá nhân và thúc đẩy sự tiến bộ của xã hội. Việc cải cách thể chế là cần thiết để đảm bảo sự phát triển. Thể chế tốt tạo ra một môi trường kinh tế có khả năng khuyến khích sự sáng tạo, thúc đẩy sản xuất và đem lại tăng trưởng bền vững” (North, 1990). Trong khi đó, những kẻ tham nhũng vì lợi ích cá nhân (vụ lợi) có xu hướng bảo vệ lợi ích của mình bằng cách duy trì các thể chế lạc hậu, yếu kém cản trở quá trình cải cách thể chế. Không chỉ vậy, tham nhũng còn ảnh hưởng tới phân bổ tài năng con người. Do cơ chế tham nhũng, nhiều chức vụ quan trọng có thể rơi vào tay những người không có tài năng, hình thành nên hệ thống quan chức bất tài, những người tài giỏi rút ro khỏi hệ thống, hậu quả là các chính sách (bao hàm chính sách đầu tư công) được xây dựng và triển khai bởi những người thiếu năng lực, dẫn đến chất lượng và hiệu quả của chính sách giảm sút (Trần Hữu Dũng, 1999).

Xét cho cùng, thể chế yếu kém sinh ra tham nhũng và khi tham nhũng phát triển mạnh sẽ tác động trở lại ngăn cản những động lực cải cách thể chế. Hệ quả là tham nhũng sẽ triệt tiêu những tác động tích cực mà thể chế đem lại đối với thị trường như: hỗ trợ thông tin, tăng cường tính cạnh tranh, giảm chi phí giao dịch, tạo môi trường kinh doanh bình đẳng, bảo vệ quyền về tài sản... Tất cả những yếu tố thể chế này đều liên quan mật thiết và ảnh hưởng tới đầu tư công.

Lý thuyết thể chế cũng chỉ ra rằng bất kỳ giao dịch kinh tế nào (kể cả giao dịch trong đầu tư công) thực chất là giao dịch về dịch chuyển các quyền về tài sản. Do đó, nếu các quyền về tài sản không được xác định rõ ràng và không được bảo vệ thì chi phí phát sinh sẽ lớn. Nói như vậy tức là tham nhũng đã gián tiếp làm tăng chi phí tổn cho các hoạt động kinh tế. Chẳng hạn, trong các dự án đầu tư công, khi tham nhũng ở mức độ cao, các loại “chi phí bôi trơn”

cũng tăng theo. Các khoản “phí giao dịch” này được bôi trơn từ các khâu phê duyệt dự án, chọn nhà thầu cho đến khâu triển khai thi công. Điều hiển nhiên là các khoản “bôi trơn” luôn được hợp thức hóa dưới các khoản mục chi tiêu đầu tư hợp lý, cũng có nghĩa là chi phí cho đầu tư có hàm chứa khoản “chi phí giao dịch”. Chi phí giao dịch càng lớn sẽ càng làm gia tăng quy mô chi tiêu đầu tư.

Mặt khác, tham nhũng không chỉ làm gia tăng quy mô chi tiêu đầu tư mà còn bóp méo sự phân bổ hiệu quả bằng cách chuyển hướng các nguồn lực từ lĩnh vực hiệu quả sang lĩnh vực phi hiệu quả, qua đó làm giảm năng suất đầu tư, hệ quả là chi đầu tư trở nên không hiệu quả hoặc đóng góp không như mong đợi. Các doanh nghiệp thực thi dự án quan tâm tới lợi nhuận, các nhân vật chính trị có quyền lực quan tâm tới tiền hối lộ. Dưới ảnh hưởng của tham nhũng nguồn lực sẽ bị phân bổ không hiệu quả. Ví dụ, khi xem xét tác động của tham nhũng trong các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng, vì tham nhũng là hiện tượng xảy ra thường xuyên nên các cơ sở hạ tầng hiện hữu cũng bị hư hỏng xuống cấp trầm trọng bởi tham nhũng trong quá khứ. Nghiên cứu của Wade (1982) và Rose-Ackerman (1996) đã chỉ ra rằng tham nhũng xảy ra phổ biến nhất trong lĩnh vực đầu tư cơ sở hạ tầng. Các vụ tham nhũng lớn ở Việt Nam cũng thường diễn ra trong lĩnh vực đầu tư, xây dựng cơ bản như vụ PMU18, vụ vi phạm trong giải phóng mặt bằng cầu Thanh Trì, vụ Đồng Quán Nam (Hải Phòng)... Các doanh nghiệp chịu trách nhiệm thực hiện dự án thông qua cầu kết với cán bộ tham nhũng có thể khai tăng giá vật tư hoặc sử dụng vật liệu chất lượng kém nhằm “rút ruột” công trình. Hệ quả dẫn tới tổng chi phí của dự án bị tăng trên mức cần thiết và chất lượng công trình bị giảm sút. Điều này lại dẫn tới làm giảm nguồn lực sẵn có dành cho các khoản mục chi tiêu khác, đặc biệt là các khoản chi bảo dưỡng và duy tu cơ sở hạ tầng, và nảy sinh yêu cầu tất yếu là phải xây dựng lại các cơ sở hạ tầng xuống cấp nhanh chóng.

Tóm lại, có thể thấy tham nhũng tác động tiêu cực đến các dự án đầu tư công thông qua một số khía cạnh sau: Đầu tiên, tham nhũng tác

động vào quá trình phê duyệt chi tiêu đầu tư, “lái” nguồn vốn từ dự án hiệu quả sang dự án thiếu hiệu quả hoặc dự án có mức độ cần thiết chưa cao. Tiếp đó, ngay từ khâu phê duyệt ngân sách hoặc khâu triển khai dự án, dưới ảnh hưởng của tham nhũng, chi phí của các dự án công bị “đội lên” trên mức cần thiết. Cuối cùng, tham nhũng gây ảnh hưởng ở khâu thực hiện dự án. Sự thiếu minh bạch và cơ chế giám sát lỏng lẻo được tạo nên từ hành vi tham nhũng dẫn đến chất lượng đầu tư suy giảm. Đặc biệt, trong đầu tư xây dựng cơ bản, có thể thấy nhiều biểu hiện xuống cấp nhanh chóng của cơ sở hạ tầng. Xét cho cùng, sự gia tăng chi phí đầu tư không đi kèm với chất lượng dẫn đến hiệu suất đầu tư công thấp. Phần tiếp theo của nghiên cứu sẽ kiểm chứng các nhận định trên thông qua phân tích định lượng từ các số liệu thực tế của Việt Nam.

4. Phương pháp và giả thuyết nghiên cứu

Trong phần lịch sử nghiên cứu vấn đề đã cho thấy các nghiên cứu quốc tế thường áp dụng phương pháp định lượng để đo lường tác động của tham nhũng tới quy mô đầu tư công. Tham chiếu các mô hình định lượng của các nghiên cứu trên thế giới và xuất phát từ khả năng thu thập dữ liệu Việt Nam, chúng tôi kế thừa phương pháp hồi quy theo mô hình tuyến tính của Tanzi và Davoodi (1997, 1998). Cụ thể, mô hình tuyến tính của Tanzi và Davoodi phản ánh mối quan hệ phụ thuộc giữa biến số tham nhũng và vốn đầu tư công cộng. Ngoài ra, các yếu tố kiểm soát được đưa vào mô hình gồm nguồn thu ngân sách và GDP bình quân đầu người. GDP bình quân đầu người là biểu hiện của mức độ phát triển kinh tế. Các mức độ phát triển kinh tế khác nhau thì nhu cầu về đầu tư công khác nhau. Thông thường, mức độ phát triển kinh tế tăng tương ứng với yêu cầu đầu tư công tăng theo. Ngoài ra, thu ngân sách nhà nước là nguồn tài trợ cho đầu tư công. Thu ngân sách cao sẽ dễ dàng hơn cho việc tài trợ đầu tư công.

Quy mô đầu tư công = f (*tham nhũng, GDP đầu người, thu ngân sách*)

Từ các lập luận về cơ sở tác động của tham nhũng tới đầu tư công, nghiên cứu chứng minh thực nghiệm ở Việt Nam liệu tham nhũng cao có làm tăng quy mô đầu tư công, đồng thời giảm chất lượng đầu tư, thể hiện thông qua chất lượng cơ sở hạ tầng kém, hay không. Nghiên cứu tiến hành kiểm định giả thuyết:

Giả thuyết 1: Khi các yếu tố khác không đổi, tham nhũng làm gia tăng quy mô đầu tư công, tức là khi các yếu tố khác không đổi, với mức độ tham nhũng lớn hơn thì chi phí đầu tư được kỳ vọng sẽ tăng cao hơn.

Để kiểm tra giả thuyết này, nghiên cứu thực hiện hồi quy theo phương pháp bình phương nhỏ nhất (OLS) với dữ liệu của Việt Nam trong giai đoạn 1995-2010 theo phương trình:

$$Dautucong_t = \beta_0 + \beta_1 Thamnhung_{t-1} + \beta_2 \log(GDP/người)_{t-1} + U_t \quad (1)$$

Mô hình hồi quy gồm biến phụ thuộc là tỷ lệ vốn đầu tư công của cả nước so với GDP và biến giải thích Thamnhung là Chỉ số nhận thức tham nhũng (Corruption Perception Index - CPI). Chỉ số này được Tổ chức Minh bạch Quốc tế xây dựng dựa trên thăm dò nhận thức của công chúng về mức độ minh bạch. Chỉ số có thang đo từ 1 tới 10 với mức độ tăng dần của tính minh bạch tương ứng tính giảm dần của tham nhũng. Có nghĩa là tương ứng với mức CPI cao là mức độ tham nhũng thấp hơn. Ngoài biến Thamnhung, biến phụ thuộc còn được giải thích bởi biến kiểm soát khác là chỉ số GDP bình quân đầu người và thu ngân sách nhà nước. GDP bình quân đầu người là biểu hiện của mức độ phát triển kinh tế. Tất cả các biến giải thích được tính tại thời điểm lùi 1 năm so với biến phụ thuộc để thể hiện độ trễ về mặt thời gian của các yếu tố giải thích cho đầu tư công.

Giả thuyết 2: Khi các yếu tố khác không đổi, mức độ tham nhũng cao liên hệ với chất lượng cơ sở hạ tầng thấp hơn.

Phân tích về chất lượng vốn đầu tư công cộng, một số nghiên cứu tiếp cận dựa trên chỉ số ICOR và tỷ lệ đóng góp của đầu tư vào GDP. Nghiên cứu của Vũ Tuấn Anh (2010) đã chỉ ra rằng chỉ số ICOR của khu vực nhà nước cao

hơn so với khu vực tư nhân, đồng thời tỷ lệ đóng góp của vốn đầu tư nhà nước vào GDP trong giai đoạn 2000-2010 cũng thấp hơn so với khu vực tư nhân. Điều này có nghĩa là hiệu quả sử dụng vốn của khu vực nhà nước thấp hơn khu vực tư nhân. Tuy nhiên, do đầu tư công tại Việt Nam được hiểu là tất cả các khoản đầu tư do Chính phủ hoặc các doanh nghiệp thuộc khu vực nhà nước tiến hành, các lĩnh vực đầu tư hướng tới mục đích phục vụ lợi ích nhưng không nhằm mục đích kinh doanh. Các khoản đầu tư công hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội lại thường chỉ phát huy tác dụng trong trung hạn và dài hạn. Do đó, sử dụng các chỉ số ICOR và tỷ lệ đóng góp GDP khó có thể đánh giá hiệu quả đầu tư công. Một chỉ số khác có thể được sử dụng để phản ánh chất lượng vốn đầu tư là chỉ số phát triển con người (HDI). Chỉ số này định lượng mức thu nhập, tỷ lệ biết chữ, tuổi thọ cùng một số nhân tố khác và cho

thấy cái nhìn tổng quát về sự phát triển của một quốc gia. Tuy nhiên, độ trễ của tác động đầu tư công tới HDI là rất khó xác định. Do đó, chúng tôi quyết định sử dụng chất lượng cơ sở hạ tầng làm thước đo đại diện cho chất lượng đầu tư công của Việt Nam. Tuy nhiên, ở Việt Nam không có các số liệu đo lường chất lượng cơ sở hạ tầng cho cấp độ quốc gia, do vậy nghiên cứu này sử dụng chỉ số đo lường chất lượng cơ sở hạ tầng tại các tỉnh, thành. Dữ liệu chỉ số “chất lượng cơ sở hạ tầng” tính cho các tỉnh thành trên cả nước và được xây dựng từ cuộc điều tra nhận thức của các doanh nghiệp do Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) thực hiện.

Bảng 1 cho thấy, cơ sở hạ tầng cũng là một mảng quan trọng, chiếm tỷ lệ khá cao trong vốn đầu tư công của Việt Nam. Khoảng 30% tổng số vốn nhà nước trong 10 năm qua được dùng để phát triển cơ sở hạ tầng như điện, nước, vận tải và thông tin.

Bảng 1. Chi đầu tư phát triển và chi xây dựng cơ bản của Việt Nam giai đoạn 2000-2009

Năm	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Chi đầu tư phát triển (%/tổng chi)	27,19	31,00	30,51	32,91	30,87	30,15	28,68	28,08	27,48	30,78
Chi xây dựng cơ bản (%/tổng chi)	24,06	27,85	27,49	30,04	28,83	27,73	26,32	26,90	25,21	29,35

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2010.

Dựa trên các cơ sở lập luận lý thuyết về tác động của tham nhũng đối với quy mô và chất lượng đầu tư công, chúng tôi kỳ vọng sẽ tìm ra được bằng chứng cho thấy mối tương quan ngược chiều giữa biến tham nhũng và biến chất lượng cơ sở hạ tầng bằng phương pháp OLS, nghiên cứu hồi quy mô hình đơn giản có dạng sau:

$$CLCSHT_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 TN_{i,t-1} + \log(Chidautu_{i,t-1}) + U_i \quad (2)$$

Trong đó, CLCSHT là chỉ số đo chất lượng cơ sở hạ tầng của từng tỉnh; TN là tham nhũng được tính là trung bình cộng của chỉ số “tính minh bạch” và “chi phí không chính thức” trong dữ liệu Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) của VCCI.

Ngoài ra, biến Chi đầu tư của các tỉnh thành cũng được sử dụng là một biến kiểm soát đối với chất lượng cơ sở hạ tầng. Trong một chừng mực nhất định, tăng chi tiêu đầu tư cũng có thể cải thiện chất lượng cơ sở hạ tầng. Các biến giải thích cũng được lùi về thời điểm 1 năm so với biến độc lập. Các dữ liệu được thu thập cho 42 tỉnh thành trên cả nước, trong giai đoạn 2007-2009.

5. Dữ liệu

Nghiên cứu sử dụng số liệu biến Đầu tư công là tỷ lệ phần trăm đầu tư công cả nước so với GDP trong giai đoạn 1995-2010. Số liệu được thu thập từ dữ liệu của Tổng cục Thống

kê. Số liệu GDP/người là thu nhập bình quân đầu người được tổng hợp từ dữ liệu của Ngân hàng Thế giới. Biến Tham nhũng là chỉ số nhận thức tham nhũng (CPI), được lấy từ Tổ chức Minh bạch Quốc tế. Biến này có giá trị từ 0 đến 10 theo mức độ minh bạch tăng dần, có nghĩa là với chỉ số CPI càng cao thì mức độ tham nhũng càng thấp. Ngoài ra, biến TN được sử dụng để phản ánh mức độ tham nhũng ở cấp độ tỉnh, thành. Biến số này được tính bằng trung bình cộng của chỉ số “tính minh bạch” và “chi phí không chính thức” được thu thập từ dữ liệu PCI của VCCI giai đoạn 2007-2009. Nó được tính theo điểm từ 1 đến 10 theo mức độ tính minh bạch tăng dần và chi phí không chính thức giảm dần. Có nghĩa là số đo của biến TN tăng tương

ứng với tham nhũng giảm. Tương tự, CLCSHT là chỉ số đo chất lượng cơ sở hạ tầng của 42 tỉnh thành, và cũng được thu thập từ dữ liệu PCI giai đoạn 2007-2009. Chỉ số này có thang điểm từ 0 đến 10 theo mức độ tăng dần của chất lượng hạ tầng. Cuối cùng, Chi đầu tư được sử dụng như là chỉ số đo lường đầu tư công tại các tỉnh thành. Chỉ số này được thu thập từ quyết toán ngân sách 42 tỉnh nộp lên Bộ Tài chính.

6. Phân tích kết quả hồi quy

Nghiên cứu tiến hành hồi quy theo phương pháp OLS phương trình (1) và (2), thu được kết quả như sau:

Bảng 2. Kết quả hồi quy phương trình (1)

Biến	Hệ số	Sai số chuẩn	Trị thống kê T	Prob.
Hằng	-235,1**	43,64034	-5,387409	0,00007
Log(GDP/người)	17,47580**	2,906651	6,012348	0,00003
Thamnhung	-11,059*	4,828082	-2,290582	0,0512
R bình phương không hiệu chỉnh	0,810560	Giá trị trung bình biến phụ thuộc		27,78545
R bình phương hiệu chỉnh	0,774450	SD. Biến phụ thuộc		4,139085
Sai số chuẩn của hồi quy	1,965737	Giá trị thống kê F		18,16808
Tổng bình phương sai số	30,91297	Prob (F-statistic)		0,001060
Trị Durbin-Watson	2,164614			

* Có ý nghĩa tại mức 0,05; ** Có ý nghĩa tại mức 0,01.

Biến phụ thuộc: Tỷ lệ phần trăm vốn đầu tư công của cả nước so với GDP giai đoạn 1995-2010.

Nguồn: Kết quả hồi quy từ phần mềm Eview.

Bảng 3. Kết quả hồi quy phương trình (2)

Biến	Hệ số	Sai số chuẩn	Trị thống kê T	Prob.
Hằng	-7,444	1,629796	-4,567905	0,0000
Log(POP)	0,5194**	0,194360	2,672655	0,0091
Log(CHIDAUTU)	0,497**	0,136932	3,633452	0,0005
TN	0,422*	0,125116	2,692167	0,0086
R bình phương không hiệu chỉnh	0,451326	Giá trị trung bình biến phụ thuộc		5,129524
R bình phương hiệu chỉnh	0,430751	thuộc		1,082769
Sai số chuẩn của hồi quy	0,8816934	SD. Biến phụ thuộc		21,93539
Tổng bình phương sai số	53,39043	Giá trị thống kê F		0,0000000
Trị Durbin-Watson	1,529717	Prob (F-statistic)		

* Có ý nghĩa tại mức 0,05; ** Có ý nghĩa tại mức 0,01.

Biến phụ thuộc: Chỉ số đo lường chất lượng cơ sở hạ tầng của các tỉnh thành trong giai đoạn 2007-2009, thu thập từ dữ liệu của VCCI.

Nguồn: Kết quả hồi quy từ phần mềm Eview.

Từ bảng kết quả cho thấy, hệ số $\beta_1 = -11,06$ có nghĩa là khi chỉ số nhận thức tham nhũng giảm 1 điểm (đồng nghĩa với sự thiếu minh bạch tăng và tham nhũng cao hơn) sẽ làm cho quy mô đầu tư công của cả nước tăng khoảng 11,06%. Kết quả hồi quy này hoàn toàn tương đồng với những lập luận về mối liên hệ giữa tham nhũng và quy mô đầu tư công đã phân tích ở trên.

Ngoài ra, khi đánh giá tác động của tham nhũng tới chất lượng cơ sở hạ tầng, kết quả từ hồi quy phương trình 2 cho thấy chỉ số Tham nhũng có quan hệ cùng chiều với CLCSHT. Cụ thể, hệ số $\beta'_1 = 0,422$ có nghĩa là khi biến TN tăng 1 điểm (đồng nghĩa với tính minh bạch tăng, chi phí không chính thức giảm, tham nhũng giảm) sẽ làm cho chất lượng cơ sở hạ tầng của các tỉnh cải thiện 0,422 điểm. Kết quả này khẳng định rằng tham nhũng ảnh hưởng tiêu cực tới chất lượng cơ sở hạ tầng. Điều này hoàn toàn tương đồng với kết quả được chỉ ra trong nghiên cứu của Tanzi và Davoodi (1998), Mauro (1995).

Từ kết quả hồi quy hai phương trình (1) và (2) có thể rút ra kết luận: Tham nhũng vừa làm gia tăng quy mô đầu tư công đồng thời làm giảm chất lượng đầu tư (thể hiện thông qua chất lượng cơ sở hạ tầng). Như vậy, ở Việt Nam, trong thời gian qua, dưới ảnh hưởng của tham nhũng, quy mô đầu tư bị mở rộng trong khi chất lượng đầu tư bị giảm sút, dẫn tới lãng phí nguồn lực chi tiêu công.

7. Kết luận

Hiện nay, đầu tư công của Việt Nam được đánh giá là dàn trải, thiếu hiệu quả và lãng phí. Một trong những nguyên nhân được nghiên cứu chỉ ra là do cơ chế thiếu minh bạch, tham nhũng, hối lộ. Sử dụng phương pháp định lượng, mô hình hồi quy số liệu CPI (chỉ số nhận thức tham nhũng) và vốn đầu tư công của Việt Nam, bài viết cho thấy mức độ tham nhũng tăng lên 1 điểm sẽ làm quy mô đầu tư của cả nước tăng khoảng 11,59 % và

chất lượng cơ sở hạ tầng của các tỉnh giảm 0,422 điểm. Kết quả này như một lời cảnh báo các nhà hoạch định chính sách cần xem xét lại mức độ hiệu quả của các dự án đầu tư công, hạn chế ảnh hưởng của tham nhũng, đặc biệt là trong lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản. Cần phải tăng cường xây dựng cơ chế và thể chế giám sát trong quản lý ngân sách đầu tư công. Để hạn chế tình trạng tham nhũng, chúng tôi cũng cho rằng cần tăng cường gắn trách nhiệm giải trình của người quản lý và người sử dụng vốn đầu tư. Ngoài ra, cần đẩy mạnh tính công khai hóa, minh bạch hóa trong mọi khâu của quá trình đầu tư công. Tất cả các dự án công có quy mô lớn cần phải được phân tích chi phí lợi ích và phải được công khai rõ ràng các khoản chi phí của dự án, kết quả mong đợi, đầu ra của dự án, các nguồn tài trợ cho dự án...

Mặc dù nghiên cứu đạt được mục tiêu làm rõ mối quan hệ giữa tham nhũng với quy mô và chất lượng đầu tư nhưng do hạn chế về thời gian và khả năng thu thập số liệu, việc phân tích định lượng chưa thể thực hiện được với mẫu số liệu lớn, trong thời gian dài. Điều này có thể ảnh hưởng tới độ chính xác của các hệ số hồi quy. Bên cạnh đó, tác động của tham nhũng tới chất lượng đầu tư công thể hiện thông qua chất lượng cơ sở hạ tầng mang tính đại diện chưa cao. Mặc dù đầu tư cho cơ sở hạ tầng chiếm một tỷ lệ cao trong ngân sách đầu tư, tuy nhiên bên cạnh đầu tư cho cơ sở hạ tầng, nguồn vốn ngân sách còn được chia sẻ cho các lĩnh vực đầu tư kinh tế - xã hội khác. Những hạn chế này sẽ được chúng tôi tìm cách khắc phục trong các nghiên cứu tiếp theo.

Tóm lại, từ khung khổ lý luận cho tới phân tích định lượng bằng chuỗi số liệu thực tế về tham nhũng và vốn đầu tư công, nghiên cứu đã làm rõ mối quan hệ cùng chiều giữa tham nhũng và quy mô đầu tư công. Tham nhũng ở mức độ cao (chỉ số đo lường tham nhũng tăng) thường đi cùng với quy mô đầu tư công gia tăng và chất lượng đầu tư suy giảm thể hiện thông qua sự giảm sút của chất lượng cơ sở hạ tầng. Điều này chính là bằng chứng xác thực, góp

phân cảnh báo sự ảnh hưởng nghiêm trọng của tham nhũng trong lĩnh vực đầu tư công ở Việt Nam. Thực chất, sự gia tăng của đầu tư công của Việt Nam không đơn thuần do sự theo đuổi mô hình tăng trưởng vốn mà cốt lõi vấn đề có phần bắt nguồn từ chất lượng thể chế, cụ thể là do cơ chế thiếu minh bạch, tham nhũng cao. Chính vì vậy, trong giai đoạn hiện nay, để tăng cường hiệu quả đầu tư công, ngoài thực hiện chính sách tái cơ cấu đầu tư, còn cần phải quan tâm hoàn thiện môi trường thể chế, đặc biệt là tăng cường tính minh bạch, hạn chế tham nhũng trong hoạt động đầu tư công.

Tài liệu tham khảo

- [1] Acemoglu, D., T. Verdier (2000), “The choice between market failure and corruption”, *American Economic Review* 90 (March), 194-211.
- [2] Bùi Trinh (2009), “Đánh giá hiệu quả đầu tư của các khu vực kinh tế thông qua chỉ số ICOR”, Báo cáo chuyên đề cho Viện Kinh tế Việt Nam.
- [3] Chương trình giảng dạy kinh tế Fullbright (2012), “Cải cách cơ cấu vì mục tiêu tăng trưởng công bằng và chủ quyền quốc gia”, Bài thảo luận chính sách chuẩn bị cho chương trình lãnh đạo quản lý cấp cao Việt Nam (VELP), Harvard Kennedy School, 13-17/2/2012.
- [4] Teguh Dartanto (2010), “The relationship between corruption and public investment at the municipalities level in Indonesia”, *MPRA Paper* No. 23736.
- [5] Mina Balamoune-Lutz và Ndikumana (2008), “Corruption and growth: Exploring the investment channel”, *Economics Department Working Paper Series*, P. 33.
- [6] Mauro, P. (1995), “Corruption and Growth”, *Quarterly Journal of Economics* 110(3), 681-712.
- [7] Nguyễn Đức Thành, Đinh Tuấn Minh (2011), “Đòi hỏi mới thể chế, cơ chế và những giải pháp chấn chỉnh, hoàn thiện, tái cấu trúc lĩnh vực đầu tư công”, Bài thảo luận chính sách CS-07, Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách, Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội.
- [8] Rose-Ackerman S. (1996), “The political economy of corruption - Causes and consequences”, *Public Policy for the Private Sector*, Note No. 74, World Bank.
- [9] Trần Hữu Dũng (1999), “Tham nhũng và tăng trưởng kinh tế”, *Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế*, tháng 4/1999.
- [10] Vito Tanzi, Hamid Davoodi (1997), “Corruption, public investment and growth”, *International Monetary Fund Working Paper* 97/137.
- [11] Vũ Tuấn Anh (2010), “Tóm tắt tình hình đầu tư công mười năm qua”, Báo cáo chuyên đề cho Viện Kinh tế Việt Nam.
- [12] Wade R. (1982), “The system of administrative and political corruption: Canal irrigation in South India”, *The Journal of Development Studies* 18 (3), 287-328.
- [13] Tổng cục Thống kê: <http://www.gso.gov.vn>
- [14] Bộ Tài chính: <http://www.mof.gov.vn>
- [15] Tổ chức Minh bạch Quốc tế: <http://www.transparency.org>

The Impact of Corruption on Scale and Quality of Public Investment: An Institutional Economics Perspective

Dr. Nguyễn Quốc Việt¹, Chu Thị Nhung²

¹ Faculty of Development Economics, VNU University of Economics and Business,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hanoi, Vietnam

²QH-2008-E KTPT, Faculty of Development Economics, VNU University of Economics and Business,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hanoi, Vietnam

Abstract. The paper explains the impacts of corruption on the scale and quality of public investment and figures out that corruption is one of the main reasons for the inefficiency of public investment in Vietnam. By measuring the relationship between corruption indexes with the scales of public investment and the quality of infrastructure in the 1995-2010 period, we concluded that corruption increase results in increased scale of public investment, especially infrastructure investment while the quality of public infrastructure decreases. Obviously, under the impact of corruption, the increased scale of public investment is not associated with the efficiency and thus exhausts governmental budgets. The paper also proposes that further efforts should be made to limit the impacts caused by corruption on public investment, especially infrastructure investment.