

Giải ngân vốn đầu tư công trong các dự án đầu tư xây dựng tại Indonesia (2015–2024): Các nhân tố ảnh hưởng và bài học kinh nghiệm phù hợp cho Việt Nam

Nguyễn Mạnh Hùng¹, Đặng Hoàng Mai^{2*}, Nguyễn Thế Quân²

¹ Phòng Đầu tư xây dựng, Cục Kế hoạch – Tài chính, Bộ Tài chính

² Khoa Kinh tế và Quản lý Xây dựng, Trường Đại học Xây dựng Hà Nội

TỪ KHOÁ

Đầu tư công
Giải ngân chậm
Indonesia
Nhân tố ảnh hưởng
Hàm ý chính sách
Việt Nam

TÓM TẮT

Bài báo phân tích các nhân tố ảnh hưởng đến giải ngân vốn đầu tư công trong các dự án xây dựng tại Indonesia giai đoạn 2015–2024, đồng thời đánh giá mức độ phù hợp của những nhân tố này với bối cảnh Việt Nam. Qua tổng hợp dữ liệu từ OECD, WB và IMF, nghiên cứu xác định 11 nhóm nhân tố chính, bao gồm các vấn đề hệ thống như phối hợp liên cấp kém, phân bổ ngân sách bất hợp lý, năng lực thực thi yếu và thủ tục hành chính phức tạp. Một số yếu tố mới như đại dịch COVID-19 và chi phí dự án xanh cũng được ghi nhận. Kết quả đối chiếu cho thấy 5 nhân tố có mức độ tương đồng cao với Việt Nam. Nghiên cứu đề xuất tiếp tục lượng hóa tác động để xác định các bài học kinh nghiệm phù hợp nhằm cải thiện hiệu quả giải ngân trong bối cảnh nhu cầu đầu tư công ngày càng tăng.

KEYWORDS

Public investment
Slow disbursement
Indonesia
Influencing factors
Policy implications
Vietnam

ABSTRACT

This paper analyzes the factors affecting public investment disbursement in construction projects in Indonesia during the period 2015–2024 and assesses their relevance to the Vietnamese context. By synthesizing data from the OECD, WB, and IMF, the study identifies and categorizes these factors into 11 major groups. These include systemic issues such as weak intergovernmental coordination, unreasonable budget allocation, limited implementation capacity, and complex administrative procedures. Emerging factors such as the COVID-19 pandemic and green project costs are also identified. The comparative results indicate that five of these factors are highly relevant to Vietnam. The study proposes further quantification of their impacts to derive actionable lessons for improving disbursement efficiency amidst rising public investment demand.

1. Đặt vấn đề

Đầu tư công vào cơ sở hạ tầng, đặc biệt là các dự án xây dựng, đóng vai trò then chốt trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế toàn diện tại Indonesia. Trong thập kỷ qua, Chính phủ Indonesia đã cam kết mạnh mẽ trong việc nâng cấp hạ tầng kinh tế - xã hội, với mức chi ngân sách dành cho hạ tầng lên đến 290 nghìn tỷ IDR (rupiah Indonesia) chỉ trong năm 2016, tập trung vào hơn 265 dự án trọng điểm [1]. Các nghiên cứu gần đây cũng khẳng định vai trò thiết yếu của hạ tầng đối với tăng trưởng chất lượng và bao trùm, cho thấy phát triển hạ tầng thúc đẩy năng suất, tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại, tăng khả năng kết nối và góp phần giảm bất bình đẳng kinh tế [2].

Tỷ lệ giải ngân vốn đầu tư công là chỉ số quan trọng đánh giá hiệu quả triển khai các dự án hạ tầng. Tuy nhiên, tiến độ giải ngân vốn đầu tư công tại Indonesia trong những năm gần đây vẫn thường xuyên đối mặt với tình trạng chậm trễ, dù đã có nhiều nỗ lực cải cách về thể chế và quy trình thực hiện ngân sách. Báo cáo *Indonesia Economic Prospects* của Ngân hàng Thế giới [3] chỉ rõ rằng hiệu quả thực hiện

đầu tư công còn nhiều hạn chế, đặc biệt là do các thủ tục phức tạp trong phê duyệt dự án, giải phóng mặt bằng và phân bổ ngân sách giữa các cấp chính quyền. Báo cáo cũng nhấn mạnh rằng “việc nâng cao hiệu quả đầu tư công là yếu tố then chốt để hỗ trợ phục hồi kinh tế và tăng trưởng trung hạn” ([3], Box A.5). Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) trong bản *Khảo sát Kinh tế Indonesia* mới nhất đã nhấn mạnh rằng chỉ tiêu công tại Indonesia chưa đạt được hiệu quả kỳ vọng và cần cải thiện rõ rệt: “tăng thu và sử dụng ngân sách hiệu quả hơn là điều thiết yếu” ([4], tr. 23). Báo cáo cũng chỉ ra những rào cản mang tính thể chế và năng lực thực thi ở cấp địa phương là nguyên nhân chính dẫn đến tỷ lệ giải ngân thấp. Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB, 2023) trong báo cáo *Public Financial Management Assessment: Indonesia* cũng xác nhận rằng mặc dù tiến độ giải ngân ngân sách đã được cải thiện so với giai đoạn trước, song “tỷ lệ thực hiện ngân sách thấp hoặc phân bổ ngân sách không đồng đều vẫn là một vấn đề dai dẳng” [5]. Đồng quan điểm, Quỹ Tiền tệ Quốc tế chỉ ra rằng sau đại dịch COVID-19, khả năng hấp thụ đầu tư công của Indonesia vẫn còn yếu, với hiện tượng “giải ngân chậm và tốc độ thực hiện đầu tư công thấp” làm suy giảm tác

*Liên hệ tác giả: maith@huce.edu.vn

Nhận ngày 15/07/2025, sửa xong ngày 26/08/2025, chấp nhận đăng ngày 27/08/2025

Link DOI: <https://doi.org/10.54772/jomc.04.2025.1053>

động hỗ trợ phục hồi của chính sách tài khóa [6]. Hệ quả là hiệu quả của chính sách tài khóa bị suy giảm, các tác động lan tỏa tích cực của đầu tư công – như kích thích đầu tư tư nhân, tạo việc làm, cải thiện dịch vụ công – bị hạn chế. Tình trạng này cũng cản trở đáng kể quá trình đạt được các mục tiêu phát triển quốc gia về giảm nghèo, phát triển vùng sâu vùng xa và nâng cao chất lượng tăng trưởng [2].

Bài viết này tập trung phân tích các nhân tố ảnh hưởng đến tiến độ giải ngân vốn đầu tư công trong các dự án đầu tư xây dựng tại Indonesia giai đoạn 2015–2024, dựa trên tổng hợp dữ liệu từ các báo cáo khảo sát kinh tế có thẩm quyền, đặc biệt là chuỗi báo cáo Khảo sát Kinh tế Indonesia của OECD. Không đơn thuần chỉ mô tả thực trạng, nghiên cứu đặt trọng tâm vào việc hệ thống hóa các nhóm nhân tố ảnh hưởng có tính chất lặp lại, kéo dài và có tác động mạnh đến hiệu quả giải ngân trong dài hạn.

Mục tiêu chính của nghiên cứu là: (1) nhận diện các nhóm nhân tố chủ chốt ảnh hưởng đến tiến độ giải ngân vốn đầu tư công tại Indonesia theo thời gian và theo chiều sâu thể chế; và (2) đánh giá mức độ tương đồng giữa bối cảnh Indonesia và Việt Nam, từ đó xác định từng nhóm nhân tố có khả năng tham khảo và áp dụng trong nghiên cứu cải thiện hiệu quả giải ngân đầu tư công tại Việt Nam.

2. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng cách tiếp cận định tính, dùng phương pháp phân tích nội dung với trọng tâm là đánh giá các nhân tố ảnh hưởng đến tiến độ giải ngân vốn đầu tư công trong các dự án xây dựng tại Indonesia giai đoạn 2015–2024. Từ 5 báo cáo khảo sát kinh tế chính thức của OECD về Indonesia (các năm 2015, 2016, 2018, 2021 và 2024), nghiên cứu sử dụng kỹ thuật truy tìm tài liệu ngược dòng (backward snowballing) để bổ sung các tài liệu từ các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới, IMF, ADB và các nguồn chính phủ. Quy trình nghiên cứu được triển khai theo ba giai đoạn chính kế tiếp nhau (Hình 1), phản ánh cách tiếp cận hệ thống và từng bước logic nhằm đạt được mục tiêu nghiên cứu đã đặt ra, như sau:

- Giai đoạn 1 – Chuẩn bị nghiên cứu: Xác định mục tiêu và chủ đề phân tích, thu thập và tổ chức dữ liệu nền từ các báo cáo OECD. Giai đoạn này bao gồm 2 bước: mục tiêu nghiên cứu được xác định và thiết kế nghiên cứu được xây dựng phù hợp với định hướng phân tích chính sách, trong đó làm rõ các chủ đề cần tìm hiểu và các từ khóa cần sử dụng để tra cứu thông tin ở Bước 1. Trên cơ sở đó, ở Bước 2, nhóm tác giả tiến hành thu thập các báo cáo khảo sát của OECD về Indonesia, vốn là nguồn tư liệu nền tảng cung cấp những đánh giá khách quan và toàn diện về thực trạng giải ngân vốn đầu tư công trong lĩnh vực xây dựng cơ sở hạ tầng tại quốc gia này.

- Giai đoạn 2 - Nghiên cứu thực trạng tại Indonesia: Phân tích nội dung nhằm nhận diện các nhân tố ảnh hưởng và diễn biến thực tế giải ngân qua từng năm. Các yếu tố có tác động liên tục, có tính hệ thống được ghi nhận và tổng hợp thành các nhóm nhân tố chủ chốt.

Giai đoạn này bao gồm 4 bước. Các báo cáo OECD được phân tích nội dung một cách kỹ lưỡng để nhận diện các vấn đề về giải ngân

vốn trong các dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn đầu tư công ở Indonesia và các nhân tố ảnh hưởng chủ yếu (Bước 3). Để xử lý một số khoảng trống dữ liệu được tìm thấy (Bước 4), đòi hỏi phải mở rộng phạm vi tư liệu, nghiên cứu áp dụng kỹ thuật truy tìm tài liệu ngược dòng (backward snowballing) để thu thập thêm các nghiên cứu, báo cáo quốc tế và tài liệu chính phủ liên quan đến Indonesia trong giai đoạn 2015–2024 (Bước 5). Các kết quả phân tích được tổng hợp lại một cách có hệ thống (Bước 6), làm cơ sở cho việc chuyển sang bước tiếp theo.

- Giai đoạn 3 - Đối chiếu và đề xuất cho Việt Nam: Tiến hành đối chiếu với bối cảnh Việt Nam và đề xuất các nhân tố có khả năng phù hợp với điều kiện Việt Nam. Giai đoạn này gồm 2 bước. Bối cảnh và đặc điểm của hệ thống đầu tư công giữa Indonesia và Việt Nam được đánh giá và chỉ ra các điểm tương đồng (Bước 7). Kết quả của Bước 7 giúp nhận diện những nhân tố ảnh hưởng có khả năng phù hợp với Việt Nam (Bước 8).

Kết quả về danh mục và nội dung các nhân tố ảnh hưởng được nhận dạng sẽ được sử dụng trong các nghiên cứu tiếp theo, để đánh giá và kiểm định trong điều kiện Việt Nam với các phân tích chuyên sâu hơn, từ đó làm nền tảng để phát triển các đề xuất chính sách giúp Việt Nam học tập các bài học kinh nghiệm phù hợp từ Indonesia để giải quyết các vấn đề tương tự của mình.

Cùng với các báo cáo khảo sát kinh tế của OECD dành cho Indonesia, các nguồn dữ liệu khác được thu thập dựa trên kỹ thuật truy tìm tài liệu ngược dòng được sử dụng để phân tích trong nghiên cứu được tổng hợp lại trong Bảng 1.

3. Kết quả nghiên cứu

3.1. Xu hướng, thực trạng đầu tư công của Indonesia

Theo Báo cáo Khảo sát Kinh tế của OECD dành cho Indonesia năm 2015, cho đến cuối năm 2014, với vị thế tài khóa lành mạnh thể hiện qua tỷ lệ nợ công ổn định chỉ khoảng 26 % GDP [7] (Hình 2), Chính phủ Indonesia đặt kỳ vọng tăng chi tiêu đầu tư hạ tầng. Chi đầu tư của Chính phủ trung ương tăng từ 1,4 % GDP (2014) lên 1,9 % GDP (2015) [8].

Báo cáo Khảo sát Kinh tế của OECD năm 2016 cho thấy đầu tư hạ tầng vẫn là ưu tiên hàng đầu của Indonesia vào năm 2015 [9], dù thu ngân sách giảm xuống 13 % vào năm 2015 từ 14,7 % vào năm 2014, kéo theo chi ngân sách giảm nhẹ từ 16,8 % GDP năm 2014 xuống 15,6 % GDP vào năm 2015 và thâm hụt ngân sách vẫn còn (2,6 % GDP). Kết quả là chi cho đầu tư cơ sở hạ tầng tăng từ 9 % vào năm 2014 lên đến 16 % vào năm 2015 (so với tổng chi tiêu của Chính phủ) [9]. Ưu tiên chi đầu tư công đã có sự chuyển dịch: Chính phủ chuyển ngân sách từ trợ cấp năng lượng (giảm từ 14 % xuống 3 % tổng chi) sang đầu tư hạ tầng, y tế, giáo dục. Một số mục tiêu cụ thể được xác định như tăng công suất điện 35 GW vào 2019, theo chương trình Indonesia Terang, với 12.700 làng ở vùng xa được cấp điện, hay mục tiêu giảm chi phí logistics từ 24 % xuống 19,2 % GDP vào 2019 [9].

Báo cáo Khảo sát Kinh tế OECD năm 2018 [10] cho thấy, Indonesia coi doanh nghiệp nhà nước (DNNN) đóng vai trò quan trọng

trong chiến lược phát triển hạ tầng. Vốn đầu tư của DNNN năm 2018 có giá trị gần gấp đôi năm 2015. Chính phủ Indonesia còn tăng cường sử dụng hình thức đối tác công tư (PPP) để huy động thêm nguồn tài chính từ khối tư nhân. Tổng chi ngân sách nhà nước Indonesia liên tục tăng trong giai đoạn này, phản ánh nỗ lực mở rộng hoạt động tài khóa của Chính phủ (Bảng 2). Năm 2016, tổng chi đạt 1.786,3 nghìn tỷ IDR (tương đương khoảng 135,3 tỷ USD theo tỷ giá trung bình năm của Ngân hàng Thế giới) [11, 12]. Năm 2017, tổng chi tăng lên 1.996,8 nghìn tỷ IDR (khoảng 149,9 tỷ USD), thể hiện sự gia tăng đáng kể trong chi tiêu công [13]. Năm 2018, tiếp tục xu hướng tăng, tổng chi đạt mức 2.100,6 nghìn tỷ IDR (khoảng 147,0 tỷ USD) [14]. Đầu tư công, được thể hiện qua hạng mục chi vốn cơ bản (tiếng Indonesia là "Belanja Modal") trong ngân sách nhà nước, là động lực chính cho phát triển cơ sở hạ tầng. Năm 2016, ngân sách đầu tư công được duyệt là 310,2 nghìn tỷ IDR (khoảng 23,5 tỷ USD) [15]. Năm 2017, mức ngân sách dành cho đầu tư công tăng nhẹ lên 313,4 nghìn tỷ IDR (khoảng 23,5 tỷ USD) [16]. Năm 2018, Chính phủ tiếp tục ưu tiên đầu tư công với mức ngân sách được phân bổ 352,3 nghìn tỷ IDR (khoảng 24,6 tỷ USD), tăng khoảng 12,4 % so với năm 2017 [17].

Trong khoảng thời gian từ 2019 đến 2021, Báo cáo Khảo sát Kinh tế của OECD năm 2021 cho thấy xu thế tăng trong kế hoạch chi tiêu công của Chính phủ, trong đó có cả chi cho đầu tư xây dựng. Tuy nhiên, mức thâm hụt ngân sách trong các năm khá cao, từ 2,2 % và đạt đỉnh 6,3 % vào năm 2020, giảm nhẹ xuống còn 5,7 % vào năm 2021 (Bảng 3).

Số liệu thâm hụt ngân sách cho năm 2020 ban đầu được dự toán là 1,8 %, giảm so với năm 2019. Tuy nhiên, do xuất hiện dịch COVID-19, Chính phủ Indonesia phải thực hiện điều chỉnh, giá trị điều chỉnh cuối cùng là 6,3 % [18, 19].

Đầu tư vào cơ sở hạ tầng luôn luôn được Chính phủ Indonesia ưu tiên. Năm 2020, Chính phủ phân bổ 106 nghìn tỷ IDR (khoảng USD 7 tỷ) cho các Bộ/chính quyền địa phương để hỗ trợ hạ tầng du lịch, an ninh lương thực, khu công nghiệp và công nghệ thông tin. Năm 2021, dự toán chi cho cơ sở hạ tầng là 412 tỷ USD, tương đương 5.800–6.000 nghìn tỷ IDR (trong đó có 35 % dự kiến huy động từ khu vực tư nhân thông qua hình thức PPP) [18].

Ở giai đoạn tiếp theo, Khảo sát Kinh tế OECD năm 2024 cho thấy nền kinh tế Indonesia đã phục hồi mạnh mẽ, với tăng trưởng GDP thực tế đạt 5,3 % năm 2022 và 5,0 % năm 2023, đã duy trì mức tương tự trong năm 2024 và được dự báo vẫn duy trì được cho năm 2025. Đầu tư (gồm cả công và tư) có xu hướng tăng trưởng (Bảng 4).

Sau đại dịch COVID-19, Indonesia quay lại giới hạn thâm hụt tài khóa 3 % GDP từ năm 2022 [19]. Năm 2022, ngân sách đầu tư công tập trung vào cơ sở hạ tầng (đường bộ, cảng, năng lượng) và các chương trình chuyển đổi xanh. Thâm hụt tài khóa giảm còn 2,29 % GDP cho thấy sự cải thiện trong hiệu quả chi tiêu công (năm 2024 giảm so với số liệu dự báo trước đó là 2,7 %) [19]. Chi ngân sách tập trung vào cơ sở hạ tầng, y tế, giáo dục, và chuyển đổi xanh. Năm 2023, doanh thu thuế vượt 22 % so với dự kiến, giúp giảm thâm hụt tài khóa xuống 1,7 % GDP [19]. Cùng năm đó, ngân sách phân bổ cho các dự án cơ sở hạ tầng đạt khoảng 881,3 nghìn tỷ IDR [22], tập trung vào các dự án

giao thông, năng lượng tái tạo, và đặc khu kinh tế. Báo cáo ghi nhận những tiến bộ trong lĩnh vực hạ tầng, đặc biệt là tuyến đường sắt cao tốc Jakarta–Bandung, đi vào vận hành từ cuối năm 2023, đánh dấu dự án đường sắt cao tốc đầu tiên ở Đông Nam Á [19]. Đến năm 2024, ngân sách đầu tư công tiếp tục ưu tiên các dự án cơ sở hạ tầng xanh (năng lượng mặt trời, gió, phương tiện chạy điện - EVs) và số hóa (5G, kết nối băng thông rộng), với nhu cầu vốn lớn cho các dự án xanh ước tính chiếm phần lớn chi tiêu công [19].

3.2. Thực trạng giải ngân và các nhân tố ảnh hưởng đến việc giải ngân trong đầu tư xây dựng sử dụng vốn đầu tư công của Indonesia

Các báo cáo được sử dụng để phân tích trong nghiên cứu này cho thấy, tỷ lệ giải ngân trong đầu tư xây dựng sử dụng vốn đầu tư công của Indonesia trong giai đoạn từ 2015-2024 đều chưa đạt kế hoạch đặt ra. Bảng 5 tổng hợp các dữ liệu thực trạng này, từ nguồn báo cáo của OECD và bổ sung thêm các nguồn dữ liệu từ Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế. Lưu ý: Các số liệu về mức tăng hằng năm được xác định trên cơ sở so sánh giá trị giải ngân tuyệt đối của năm sau với năm trước, thay vì so sánh mức tăng theo tỷ lệ phần trăm giải ngân.

Các báo cáo được trích dẫn ở trên cho thấy, tỷ lệ giải ngân trong các năm cho đến trước năm 2015 của Indonesia chưa đạt được theo kế hoạch đặt ra (báo cáo năm 2015 cũng thể hiện kết quả của một số năm trước đó). Tốc độ giải ngân vẫn chậm, đặc biệt là ở các bộ/ngành trung ương. Trong nửa đầu năm 2015, tỷ lệ giải ngân chỉ đạt khoảng 33 % ngân sách đầu tư phát triển [8]. Chính quyền địa phương (cấp tỉnh/huyện) không giải ngân hết 50 % ngân sách được giao [9]. Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến các dự án xây dựng đường sá, năng lượng, và cấp nước theo kế hoạch của Chính phủ nước này [8, 23]. Tuy nhiên, việc giải ngân được đẩy mạnh vào quý IV, cho thấy nỗ lực "chạy nước rút" để sử dụng hết ngân sách của Indonesia [8].

Năm 2016, Indonesia giải ngân thực tế đạt 275,1 nghìn tỷ IDR (khoảng 20,8 tỷ USD), tương đương 88,7 % so với kế hoạch ngân sách đầu tư công ban đầu, chưa đạt kế hoạch đặt ra. Tỷ lệ này cho thấy một số thách thức trong triển khai dự án [12, 24]. Năm 2017 là năm nổi bật về hiệu suất giải ngân. Mức giải ngân thực tế đạt 304,4 nghìn tỷ IDR (khoảng 22,8 tỷ USD), đạt tỷ lệ 97,1 % kế hoạch - mức cao nhất trong giai đoạn này, phản ánh những cải cách thủ tục và nỗ lực đẩy nhanh tiến độ dự án của Chính phủ [16, 25]. Năm 2018 có mức giải ngân đầu tư công đạt 321,7 nghìn tỷ IDR (khoảng 22,5 tỷ USD), tương đương 91,3 % kế hoạch. Mặc dù thấp hơn năm 2017, tỷ lệ này vẫn ở mức tương đối cao [13, 17].

Một cách tổng quát, ở giai đoạn 2015-2018, tỷ lệ giải ngân tăng dần (33 % → 97,1 %) nhờ cải cách thủ tục và nỗ lực "chạy nước rút" cuối năm. Giai đoạn 2020-2024, sự xuất hiện của COVID-19 và biến động kinh tế toàn cầu làm trầm trọng thêm vấn đề chậm giải ngân. Tuy nhiên, sau thời kỳ COVID-19, ở các năm 2022-2023, nỗ lực giải ngân đã tăng dần, đều đạt mức vượt 90 %, dù vẫn chưa đạt theo kế hoạch đặt ra (trừ năm 2024 chưa tìm được số liệu chính thức).

Các báo cáo cho thấy, các nhân tố ảnh hưởng đến giải ngân vốn trong đầu tư xây dựng sử dụng vốn đầu tư công ở Indonesia có khá nhiều, một số nhân tố có tác động liên tục qua các năm khác nhau. Bảng

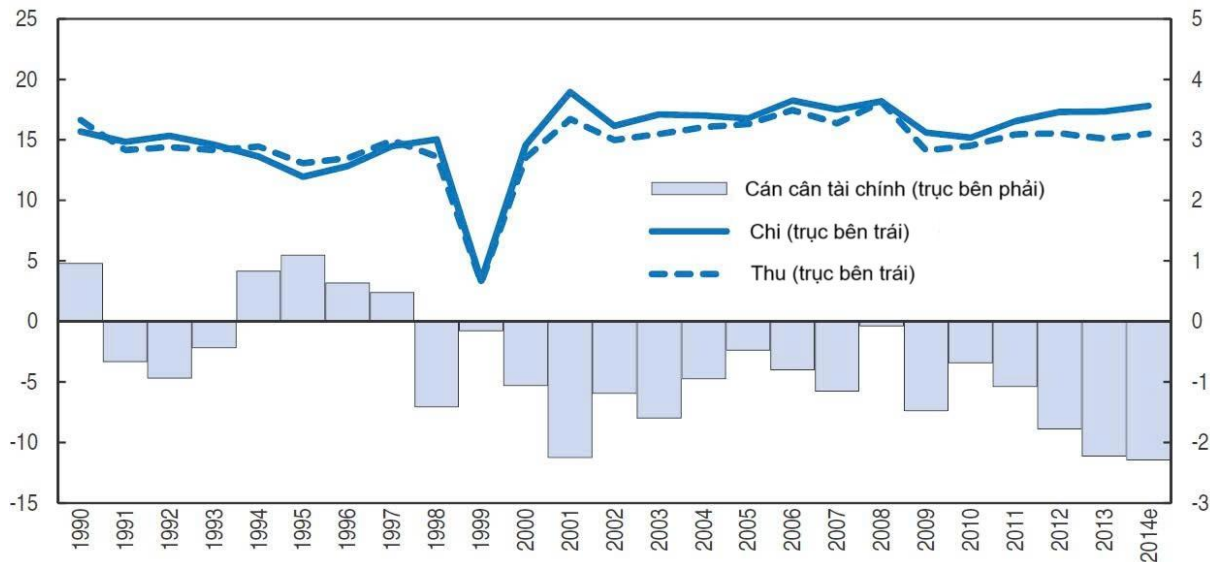
6 tổng hợp các nhân tố được phát hiện theo thời gian và tác động của chúng đến việc giải ngân của quốc gia này.



Hình 1. Quy trình nghiên cứu.

Bảng 1. Nguồn dữ liệu sử dụng để phân tích trong nghiên cứu.

STT	Tài liệu chứa dữ liệu	Số lượng
1	Các báo cáo khảo sát kinh tế của OECD dành cho Indonesia	5 tài liệu
2	Nguồn dữ liệu thứ cấp tìm được nhờ kỹ thuật truy tìm tài liệu ngược dòng	28 tài liệu
2.1	Các báo cáo của Ngân hàng Thế giới	8 tài liệu
2.2	Các báo cáo của Quỹ Tiền tệ Quốc tế	3 tài liệu
2.3	Các bài báo khoa học	2 tài liệu
2.4	Các ấn phẩm khác	15 tài liệu



Hình 2. Thu, chi và cán cân ngân sách chính phủ trung ương của Indonesia đến trước năm 2015, đơn vị % GDP [7].

Bảng 2. Tổng hợp tổng chi ngân sách nhà nước và ngân sách đầu tư công giai đoạn 2016-2018 của Indonesia.

Năm	2016	2017	2018
Tổng chi ngân sách nhà nước (nghìn tỷ IDR/tỷ USD)	1.786,3/135,3	1.996,8/149,9	2.100,6/147,0
Ngân sách đầu tư công (nghìn tỷ IDR/tỷ USD)	310,2/23,5	313,4/23,5	352,3/24,6
Tỷ trọng (%)	17,4	15,7	16,8

Bảng 3. Tình hình thu, chi và thâm hụt ngân sách cho đầu tư công của Indonesia từ 2019 đến 2021.

Chi tiêu	2019	2020	2021
Tổng thu (nghìn tỷ IDR)	1.960,6	1.699,9	1.743,6
Tổng chi (nghìn tỷ IDR)	2.309,3	2.739,2	2.750,0
Chi thường xuyên (nghìn tỷ IDR)	1.878,0	2.316,6	2.295,2
Chi đầu tư công (nghìn tỷ IDR)	399,6	399,8	384,8
Thâm hụt ngân sách (nghìn tỷ IDR)	-348,7	-1.039,2	-1.006,4
% GDP	-2,2 %	-6,3 %	-5,7 %

Nguồn: [18-21]

Bảng 4. Một số chỉ tiêu về đầu tư công của Indonesia giai đoạn 2022-2025.

Chi tiêu	2022	2023	2024	2025 (dự báo)
Thâm hụt ngân sách (% GDP)	-2,2 %	-1,7 %	-2,29 %	-2,5 %
Tăng trưởng đầu tư cố định (%)	3,9 %	4,4 %	5,05 %	6,8-7,3 %

Nguồn: [19]

Bảng 5. Tổng hợp thực trạng giải ngân của Indonesia trong đầu tư xây dựng sử dụng vốn đầu tư công qua các năm từ 2015 – 2024.

Năm	Giải ngân đầu tư công (nghìn tỷ IDR)	Tỷ lệ GDP (%)	Tình hình giải ngân
2015	207,7	1,8	Chậm nghiêm trọng: - Chi đạt 84 % kế hoạch - Địa phương giải ngân <50 %
2016	275,1	1,7	Cải thiện: - Đạt 88,7 % kế hoạch - Tăng 32 % so với 2015
2017	304,4	1,8	Tốt nhất giai đoạn: - Đạt 97,1 % kế hoạch - Tăng 10,6 % so với 2016
2018	321,7	1,7	Ổn định: - Đạt 91,3 % kế hoạch - Giá trị tuyệt đối cao nhất
2019	395,3	2,4	Khôi phục mạnh: - Tăng 22,9 % so với 2018 - Đạt 94 % ngân sách
2020	231,5	1,5	Sụt giảm mạnh: - Giảm 41,4 % so với 2019 - COVID-19 gây đình trệ
2021	305,5	1,8	Phục hồi: - Tăng 32 % so với 2020 - Đạt 89 % kế hoạch
2022	333,0	1,7	Tăng trưởng ổn định: - Tăng 9 % so với 2021 - Giải ngân đạt 92,5 %
2023	397,9	1,9	Vượt mức trước thời COVID: - Tăng 19,5 % so với 2022 - Đạt 94,1 % ngân sách
2024	105,2 (Q1)	-	Chậm tiến độ: - Mới đạt 25 % kế hoạch quý I - Đồng IDR yếu ảnh hưởng chi phí

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ các báo cáo của OECD, Ngân hàng Thế giới và Quỹ tiền tệ Quốc tế tại:

<https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/publication/indonesia-economic-prospect> và <https://www.elibrary.imf.org/>

Bảng 6. Tổng hợp các nhân tố ảnh hưởng đến kết quả giải ngân đầu tư sử dụng vốn đầu tư công của Indonesia qua các giai đoạn.

Nhân tố	2015-2016	2017-2018	2020-2024	Mức độ ảnh hưởng
Phối hợp trung ương - địa phương	✓	✓	✓	Cao - Hệ thống kế toán không đồng bộ. - 3.000 quy định địa phương mâu thuẫn luật trung ương.
Phân bổ ngân sách bất hợp lý	✓	✓	✓	Cao - Chi thường xuyên chiếm 72 % (2015-2019), trong đó 28 % cho lương công chức. - Công thức DAU (Dana Alokasi Umum – phân bổ ngân sách chung cho địa phương) khuyến khích tuyển dụng thừa.
Năng lực quản lý địa phương	✓	✓	✓	Cao - 72 % huyện thiếu kỹ sư giám sát. - Chỉ 10 % dự án áp dụng phân tích chi phí-lợi ích (CBA).
Thủ tục hành chính phức tạp	✓	✓	✓	Cao - Thủ tục thu hồi đất, đấu thầu rườm rà (mất 18 tháng/dự án). - Hệ thống OSS triển khai chậm.
Hạn chế nguồn thu ngân sách	✓	✓	✓	Cao - Tỷ lệ thu thuế/GDP thấp (14 % năm 2016; 10.3 % năm 2024).
Phụ thuộc doanh nghiệp nhà nước	✓	✓	✓	Trung bình-Cao - DNNN đảm nhận 30 % dự án chiến lược nhưng thua lỗ (Pertamina, PLN). - Nợ DNNN chiếm dụng ngân sách.
Rào cản PPP	✓	✓	✓	Trung bình - Chỉ 11 dự án PPP năm 2017. - Cạnh tranh không công bằng với DNNN.
Trợ cấp năng lượng	✓	✓	✓	Trung bình - Chiếm 0,4 % GDP (2018), gây thâm hụt ngân sách.
COVID-19			✓	Cao - Đình trệ thi công, chuyển ngân sách sang y tế.
Biến động kinh tế thế giới			✓	Trung bình - Đồng IDR yếu (16.200 IDR/USD) tăng chi phí dự án.
Dự án xanh chi phí cao			✓	Trung bình - Đòi hỏi công nghệ đắt đỏ, kỹ thuật phức tạp.

Nguồn: tác giả tổng hợp từ các báo cáo thể hiện ở Bảng 1.

Một cách tổng quát, có thể thấy có nhiều nhân tố ảnh hưởng mang tính xuyên suốt tất cả các giai đoạn của quá trình giải ngân đầu tư công tại Indonesia, đặc biệt là các yếu tố như phối hợp liên cấp kém, phân bổ ngân sách bất hợp lý, năng lực thực thi tại địa phương yếu, và thủ tục hành chính rườm rà. Những yếu tố này không chỉ xuất hiện ở một giai đoạn cụ thể mà lặp đi lặp lại từ trước phân cấp, trong giai đoạn 2016–2018, đến tận sau đại dịch COVID-19 và cả giai đoạn 2022–2024, cho thấy đây là những nguyên nhân cốt lõi và mang tính hệ thống.

- Phối hợp liên cấp kém: Từ sau phân cấp (2001), đầu tư hạ tầng bị phân tán và thiếu sự phối hợp giữa trung ương và địa phương [26]. Báo cáo cho thấy việc các chính quyền địa phương tự ban hành hơn 3.000 quy định mâu thuẫn với luật trung ương [9] đã tạo ra tình trạng chồng chéo và làm trì hoãn các dự án đầu tư công, trong đó 57 % dự án hạ tầng tại Java bị chậm do tranh chấp đất đai giữa các cấp chính

quyền [27]. Vấn đề phối hợp cũng kéo dài sang giai đoạn 2019–2021, khi hệ thống kế toán giữa trung ương và địa phương không đồng bộ, và các kế hoạch của Bộ Kế hoạch không khớp với hệ thống tài chính của Bộ Tài chính [18].

- Phân bổ ngân sách bất hợp lý: Tình trạng chi thường xuyên chiếm tỷ trọng lớn trong ngân sách địa phương là một nguyên nhân sâu xa khiến không còn dư địa cho chi đầu tư [9]. Cụ thể, trong giai đoạn 2015–2019, chi thường xuyên chiếm tới 72 % tổng chi, trong khi chi đầu tư công chỉ chiếm 18 %, thấp hơn mức trung bình 25–30 % của các nước ASEAN [28]. Cơ chế chuyển giao ngân sách cũng bị bóp méo khi 50 % quỹ DAU bị buộc chi cho lương công chức, dẫn đến động cơ “tuyển dụng để nhận ngân sách” thay vì tối ưu hiệu quả đầu tư [9].

- Năng lực thực thi tại địa phương yếu: Đây là điểm nghẽn có mặt xuyên suốt các giai đoạn. Từ năm 2015, việc thu hồi đất và triển

khai các dự án PPP đã gặp khó khăn do chính quyền địa phương không đáp ứng được các yêu cầu pháp lý phức tạp và thiếu năng lực thực hiện [8, 9, 18, 29]. Đến năm 2021, OECD ghi nhận 72 % chính quyền cấp huyện thiếu kỹ sư giám sát dự án [30], và đến 2024, Indonesia vẫn còn thiếu nhân lực có kỹ năng cao để triển khai các dự án đầu tư công có tính kỹ thuật như hạ tầng xanh hoặc chuyển đổi số [19, 31].

- Thủ tục hành chính rườm rà: Đây là điểm nghẽn tồn tại liên tục từ trước năm 2016 cho đến hiện tại. Cụ thể, OECD chỉ ra rằng doanh nghiệp mất tới 259 giờ mỗi năm để thực hiện nghĩa vụ thuế. Hệ thống cấp phép trực tuyến (OSS) không giải quyết được chồng chéo giữa trung ương và địa phương, và sau Luật Việc làm (Omnibus Law) 2023 trong đó có thẩm quyền giữa trung ương – địa phương, việc chuyển thẩm quyền cấp phép về trung ương lại khiến các thủ tục càng thêm phức tạp [10, 18, 32]. Trung bình một dự án mất 18 tháng để được phê duyệt [30].

Ngoài các nhân tố có ảnh hưởng lớn vừa xem xét, một số yếu tố khác cũng góp phần gây chậm tiến độ giải ngân vốn đầu tư công tại Indonesia trong giai đoạn 2016–2019. Hạn chế nguồn thu ngân sách là nguyên nhân cốt lõi, khi tỷ lệ thu ngân sách/GDP của Indonesia chỉ đạt 14 % năm 2016 – thấp hơn nhiều so với các nước như Brazil (35 %) hay Nam Phi (29 %), khiến nguồn lực tài chính cho đầu tư bị hạn chế nghiêm trọng [10, 33]. Sự phụ thuộc quá mức vào DNNN cũng gây áp lực lên ngân sách, khi DNNN như Pertamina và PLN phải gánh vác khối lượng đầu tư lớn nhưng hoạt động kém hiệu quả, thua lỗ và cần được hỗ trợ tài chính từ Chính phủ [10, 34]. Điều này làm giảm nguồn vốn dành cho các dự án đầu tư mới và hạn chế sự tham gia của khu vực tư nhân. Các rào cản trong thúc đẩy hợp tác công – tư (PPP) như bất ổn pháp lý, thiếu dự án khả thi, và cạnh tranh không công bằng từ phía DNNN đã làm giảm sức hấp dẫn của hình thức PPP, dẫn đến số lượng dự án PPP rất thấp so với tiềm năng [1, 10]. Cuối cùng, chính sách trợ cấp năng lượng, đặc biệt là việc giữ giá bán lẻ xăng dầu thấp hơn giá thị trường, khiến ngân sách quốc gia phải bù lỗ cho các DNNN như Pertamina, làm gia tăng gánh nặng tài khóa và thu hẹp dư địa cho đầu tư hạ tầng [10, 34].

Trong giai đoạn 2020–2024, có một số nhân tố mới nổi như COVID-19, biến động kinh tế thế giới, và yêu cầu kỹ thuật của dự án xanh cũng làm trầm trọng thêm thách thức đối với Indonesia trong việc giải ngân vốn trong hoạt động đầu tư xây dựng sử dụng vốn đầu tư công. Cụ thể:

- Đại dịch COVID-19 đã gây gián đoạn chuỗi cung ứng, đình trệ thi công và chuyển hướng ngân sách sang y tế, an sinh xã hội. Thâm hụt ngân sách năm 2020 tăng vọt từ mức dự kiến -1,8 % GDP lên -6,3 % GDP do các khoản chi khẩn cấp cho phòng chống dịch bệnh [18]. Ngoài ra, các lệnh phong tỏa khiến nhiều dự án hạ tầng không thể triển khai, dẫn đến không có khối lượng thực hiện để giải ngân [18, 19].

- Biến động kinh tế toàn cầu trong năm 2024 tiếp tục tạo áp lực lên khả năng huy động vốn cho đầu tư công. Tỷ giá đồng rupiah giảm mạnh (16.200 IDR/USD vào tháng 4/2024) [35], trong khi giá hàng hóa toàn cầu suy giảm khiến tài khoản vãng lai của Indonesia chuyển từ thặng dư sang thâm hụt, làm gia tăng rủi ro tài chính và khiến chính phủ phải ưu tiên ổn định vĩ mô thay vì giải ngân mạnh cho đầu tư [36].

- Yêu cầu kỹ thuật và chi phí cao của các dự án xanh cũng là một rào cản mới. Các dự án cơ sở hạ tầng liên quan đến chuyển đổi xanh đòi hỏi công nghệ tiên tiến và đội ngũ chuyên môn cao. Tuy nhiên, nguồn nhân lực có kỹ năng ở Indonesia vẫn hạn chế, đặc biệt trong các lĩnh vực như năng lượng tái tạo, hạ tầng kỹ thuật số và xử lý môi trường. Điều này dẫn đến tiến độ triển khai chậm, ảnh hưởng trực tiếp đến giải ngân vốn [19].

Trên cơ sở xem xét các nhân tố ảnh hưởng nói trên, các tổ chức quốc tế như OECD, Ngân hàng Thế giới và Quỹ tiền tệ Thế giới, theo từng giai đoạn, đã có những khuyến nghị về các giải pháp để giúp Indonesia khắc phục vấn đề chậm giải ngân trong các dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn đầu tư công. Một số giải pháp chính có thể kể đến bao gồm cải thiện năng lực và quy trình thực hiện đầu tư ở cấp địa phương, cải cách và đơn giản hóa các thủ tục pháp lý và quy định đấu thầu, tăng cường vai trò điều phối và giám sát của chính phủ trung ương, cải thiện hệ thống phân bổ ngân sách và thực hiện chính sách tài khóa linh hoạt, khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân và cải thiện cơ chế PPP và tăng hiệu quả thu ngân sách để tạo nguồn lực ổn định. Việc xem xét các giải pháp này và khả năng áp dụng của chúng trong điều kiện Việt Nam sẽ là chủ đề cho các nghiên cứu tiếp theo.

4. Thảo luận

4.1. Sự tương đồng giữa Indonesia và Việt Nam trong đầu tư xây dựng sử dụng vốn đầu tư công

Như đã nêu trong phần đặt vấn đề, một trong hai mục tiêu chính của nghiên cứu là đánh giá mức độ tương đồng giữa bối cảnh Indonesia và Việt Nam, từ đó xác định các nhóm nhân tố có khả năng áp dụng vào thực tiễn Việt Nam nhằm cải thiện hiệu quả giải ngân vốn đầu tư công. Phần thảo luận dưới đây triển khai nội dung này trên cơ sở các kết quả phân tích ở Mục 3.2. Việc phân tích sự tương đồng giữa Indonesia và Việt Nam trong lĩnh vực đầu tư xây dựng sử dụng vốn đầu tư công là cơ sở quan trọng để đánh giá tính khả thi của việc áp dụng bài học kinh nghiệm từ Indonesia vào Việt Nam. Hai quốc gia có nhiều điểm chung về bối cảnh kinh tế - thể chế, thể hiện qua các khía cạnh sau:

(1) Mô hình tăng trưởng và vai trò chiến lược của đầu tư công

Về tăng trưởng kinh tế, cả hai quốc gia đều là nền kinh tế đang phát triển năng động hàng đầu Đông Nam Á. Giai đoạn 2015–2019, Indonesia và Việt Nam duy trì tốc độ tăng trưởng GDP trung bình lần lượt 5,1 % và 6,8 % [37]. Chính phủ hai nước đều coi đầu tư hạ tầng là "chìa khóa thúc đẩy tăng trưởng dài hạn" [38]. Indonesia dành ~17 % ngân sách nhà nước cho đầu tư công [39], trong khi Việt Nam phân bổ 25–30 % [40]. Cả hai quốc gia có định hướng trọng tâm giống nhau là đều tập trung vào các dự án giao thông, năng lượng và chống ngập đô thị.

(2) Thách thức giải ngân vốn mang tính hệ thống

Theo ADB, tỷ lệ giải ngân của cả hai quốc gia đều ở mức thấp kéo dài qua các năm. ADB nhận định, giải phóng mặt bằng là rào cản lớn nhất tại cả Indonesia và Việt Nam, đặc biệt với các dự án giao thông liên vùng [41]. Ví dụ, Indonesia chỉ đạt 95,2 % kế hoạch năm 2022 [39], trong khi Việt Nam đạt 93,3 % cùng kỳ [40].

Nguyên nhân trực tiếp dẫn đến giải ngân thấp chông chéo ở nhiều lĩnh vực. Giải phóng mặt bằng chiếm hơn 60 % lý do chậm giải ngân tại Việt Nam [40], tương tự Indonesia (~45 % dự án chậm do cùng một nguyên nhân trực tiếp) [39]. Thủ tục hành chính phức tạp ở cả hai quốc gia. Quy trình đầu tư công gồm nhiều bước, từ lập dự án, thẩm định, phê duyệt, phân bổ vốn đến đấu thầu và giải ngân, với sự tham gia của nhiều cơ quan khác nhau như Bộ Kế hoạch, Bộ Tài chính, bộ quản lý ngành và chính quyền địa phương. Sự thiếu liên thông giữa các khâu và quy định thay đổi thường xuyên là nguyên nhân gây chậm trễ và khó dự báo tiến độ triển khai. Thời gian đấu thầu trung bình tại Indonesia là 210 ngày, ở Việt Nam là 180 ngày [42]. Vấn đề hạn chế năng lực, đặc biệt ở địa phương cũng đóng góp vào thách thức này ở cả hai quốc gia [41]. Tại Việt Nam, tình trạng điều chỉnh dự án giữa chừng và chậm giao vốn đầu năm diễn ra phổ biến, tương tự như các vương quốc OECD ghi nhận tại Indonesia [18, 43].

(3) Hệ thống phân cấp quản lý đầu tư công nhiều tầng và năng lực không đồng đều

Cả hai quốc gia đều có sự phân cấp mạnh trong quản lý đầu tư công. Indonesia chuyển giao 30 % dự án đầu tư công cho địa phương theo Luật số 23 năm 2014 (Law No. 23/2014), về Chính quyền địa phương (Pemerintahan Daerah) và các văn bản sửa đổi của Luật này, trong khi Việt Nam giao hơn 40 % vốn đầu tư công cho cấp tỉnh [44, 45]. Cả hai quốc gia đều gặp khó khăn trong phối hợp liên ngành và kiểm soát chất lượng khi phân cấp [37]. Theo thống kê có 67 % dự án chậm tiến độ tại Indonesia do xung đột quy hoạch giữa Bộ giao thông vận tải và Bộ Môi trường [39], trong khi đó, tại Việt Nam, Báo cáo Kiểm toán nhà nước năm 2023 cho thấy 42 % dự án chậm trễ do bất đồng thẩm định giữa Bộ Kế hoạch Đầu tư và Bộ Tài chính [46]. Ngoài ra, năng lực thực hiện giữa các địa phương rất không đồng đều, đặc biệt ở các tỉnh, huyện có điều kiện kinh tế – xã hội khó khăn. Điều này dẫn đến tình trạng một số nơi có vốn nhưng không có khả năng triển khai đúng tiến độ, giống như nhận định của Ngân hàng Thế giới về các chính quyền địa phương ở Indonesia [29, 40].

(4) Áp lực phát triển hạ tầng khiến quốc gia phải đối mặt với áp lực tài khóa và nhu cầu thu hút vốn tư nhân

Với áp lực phát triển hạ tầng, hai quốc gia đều có nhu cầu vốn lớn. Indonesia ước tính cần hơn 450 tỷ USD cho hạ tầng giai đoạn 2020-2024 [47], trong khi Việt Nam cần 120-150 tỷ USD giai đoạn 2021-2030 [48]. Hai quốc gia đều có đặc điểm địa lý đặc biệt. Indonesia có địa hình quần đảo và Việt Nam có địa hình dài, nên đều có nhu cầu kết nối vùng miền cấp thiết [42].

Cả hai chính phủ đều đang trong quá trình cải cách hệ thống thu ngân sách và tối ưu hóa chi đầu tư trong bối cảnh dư địa tài khóa hạn chế. Do đó, việc phát triển các mô hình đối tác công – tư (PPP) được xem là chiến lược để duy trì mức đầu tư hạ tầng cần thiết mà không gây áp lực lên nợ công. Tuy nhiên, cả hai cùng gặp rào cản tương tự như: khung pháp lý PPP chưa hoàn thiện, năng lực lập dự án PPP ở địa phương còn yếu, và khó thu hút nhà đầu tư tư nhân vào các dự án công rủi ro cao [49, 50].

(5) Cải cách thể chế song hành

Hai quốc gia đều đang đẩy mạnh số hóa quy trình hoạt động và chính phủ điện tử. Indonesia đã áp dụng hệ thống đấu thầu điện tử (LPSE) từ 2018 (Perpres 16/2018) [51], trong khi Việt Nam đã triển khai Hệ thống Mạng đấu thầu quốc gia từ 2017. Cả hai quốc gia đều chịu sức ép từ nhà tài trợ quốc tế về cải thiện hiệu quả sử dụng vốn, dẫn đến nỗ lực minh bạch hóa [41].

Nhìn chung, sự tương đồng về mô hình tăng trưởng, những hạn chế giải ngân mang tính hệ thống và quá trình cải cách thể chế mạnh mẽ của Indonesia là những cơ sở quan trọng để Việt Nam tham khảo và rút ra các bài học kinh nghiệm phù hợp. Việc nghiên cứu kinh nghiệm Indonesia có ý nghĩa thiết thực trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh đầu tư công, tập trung hoàn thiện hệ thống kết cấu hạ tầng, nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng vốn. Từ đó, Việt Nam có thể xây dựng các giải pháp kiểm soát rủi ro chậm giải ngân, cải thiện chất lượng thể chế, cũng như tăng cường năng lực quản lý dự án nhằm bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững.

4.2. Nhận diện các nhân tố ảnh hưởng có khả năng phù hợp với Việt Nam

Từ phân tích các nhân tố ảnh hưởng đến giải ngân vốn đầu tư công tại Indonesia (Bảng 6), xem xét đến kết quả nghiên cứu ở Mục 4.1, có thể nhận diện 05 nhóm nhân tố có tính hệ thống và khả năng phù hợp cao với bối cảnh Việt Nam, làm cơ sở để xem xét các bài học kinh nghiệm của Indonesia cho Việt Nam. Đó là:

(1) Phối hợp liên cấp kém (Mức độ phù hợp: Rất cao)

Nhân tố này được xem xét vì có sự tương đồng rất cao giữa Việt Nam và Indonesia. Tại Việt Nam, có 42 % dự án chậm do bất đồng thẩm định giữa Bộ Kế hoạch – Đầu tư và Bộ Tài chính [46]. Ở Indonesia, 57 % dự án tại Java, Indonesia chậm do tranh chấp đất đai giữa các cấp chính quyền [27]. Ở góc độ rộng hơn, tính đến tháng 2/2024, đã có 195 dự án hoàn thành (trị giá 1.519 nghìn tỷ IDR) và 77 dự án (cùng 13 chương trình) đang trong giai đoạn xây dựng hoặc vận hành một phần, với tổng vốn 2.960,7 nghìn tỷ IDR trong số 233 dự án chiến lược quốc gia triển khai trong giai đoạn 2020-2024, với tổng vốn đầu tư khoảng 6.246,7 nghìn tỷ IDR. Tuy nhiên, 36 dự án trong số này đang gặp vướng mắc nghiêm trọng về giải phóng mặt bằng và quy hoạch không gian, làm cản trở tiến độ. Đây là những vấn đề thường nảy sinh từ bất đồng giữa trung ương và địa phương trong việc thống nhất quy hoạch sử dụng đất hoặc cấp phép.

Ở Việt Nam, Báo cáo rà soát văn bản quy phạm pháp luật địa phương cho thấy tồn tại hơn 1.200 văn bản quy phạm địa phương không thống nhất với luật chuyên ngành [52], còn ở Indonesia, có 3.000 quy định địa phương mâu thuẫn luật trung ương [9].

(2) Phân bổ ngân sách bất hợp lý (Mức độ phù hợp: Cao)

Nhân tố này được xem xét vì tồn tại sự tương đồng đáng kể giữa Việt Nam và Indonesia trong tình trạng thiên lệch ngân sách về chi thường xuyên, ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư công và phân bổ nguồn lực.

Tại Indonesia, tỷ lệ chi thường xuyên (recurrent expenditure) thường xuyên chiếm tỷ trọng cao hơn 70 % ngân sách nhà nước. Cụ thể, trong giai đoạn 2015–2019, chi thường xuyên chiếm trung bình

72 % tổng chi tiêu ngân sách [7, 9, 10, 18]. Đặc biệt, khoảng 50 % nguồn vốn DAU được sử dụng để trả lương công chức, thay vì cho các mục tiêu phát triển kinh tế hoặc đầu tư cơ sở hạ tầng [10]. Sự mất cân đối này bị đánh giá là làm hạn chế khả năng phân bổ cho chi đầu tư phát triển, đặc biệt tại các vùng cần cải thiện hạ tầng cơ bản.

Đối với Việt Nam, tỷ lệ chi đầu tư công trong tổng chi ngân sách cũng có xu hướng giảm dần trong những năm gần đây. Theo Báo cáo ngân sách quốc gia, tỷ lệ chi đầu tư công trong ngân sách nhà nước giảm từ 28,3 % năm 2016 xuống còn 24,1 % vào năm 2023 [40]. Đồng thời, thống kê của Bộ Tài chính cho thấy có tới 35 trên 63 tỉnh, thành phố có trên 40 % ngân sách địa phương chi cho các hoạt động thường xuyên, bao gồm cả lương, phụ cấp và chi quản lý hành chính [53].

Điểm tương đồng giữa hai quốc gia không chỉ là tỷ lệ chi thường xuyên cao, mà còn nằm ở chỗ chi lương và bộ máy hành chính chiếm phần lớn trong ngân sách địa phương, từ đó hạn chế không gian tài khóa cho đầu tư phát triển. Cả hai nước đều gặp thách thức trong việc kiểm soát chi thường xuyên tăng nhanh, trong khi đầu tư công – vốn là động lực cho tăng trưởng dài hạn – lại bị co hẹp.

Sự mất cân đối giữa chi thường xuyên và chi đầu tư này là biểu hiện rõ nét của phân bổ ngân sách bất hợp lý, có thể bắt nguồn từ cơ chế phân cấp ngân sách thiếu liên kết giữa trung ương và địa phương, cũng như các ưu tiên ngắn hạn thay vì định hướng phát triển dài hạn. Đây là vấn đề cấu trúc và mang tính hệ thống, cho thấy mức độ phù hợp cao khi so sánh giữa bối cảnh Indonesia và Việt Nam.

(3) Năng lực quản lý địa phương hạn chế (Mức độ phù hợp: Rất cao)

Việt Nam đang đối mặt với thách thức là có 58 % cán bộ quản lý dự án cấp huyện chưa qua đào tạo chuyên môn [54], trong khi ở Indonesia được báo cáo là 72 % huyện thiếu kỹ sư giám sát [30]. 67 % dự án sử dụng vốn ODA tại địa phương ở Việt Nam không đánh giá rủi ro khí hậu [40], với con số đối sánh tương đồng ở Indonesia là chỉ 10 % dự án áp dụng phân tích chi phí-lợi ích [39]. Thực tế thiếu nhân sự được đào tạo chuyên môn sâu dẫn đến không đủ nguồn nhân lực có đủ trình độ để thực hiện công việc theo yêu cầu, cũng như để tiến hành quản lý dự án chuyên nghiệp thể hiện mức độ tương đồng của cả hai quốc gia về hạn chế trong năng lực quản lý các dự án đầu tư công của địa phương.

(4) Thủ tục hành chính phức tạp (Mức độ phù hợp: Cao)

Thủ tục hành chính phức tạp kéo theo các vấn đề về giải phóng mặt bằng và thời gian phê duyệt dự án kéo dài.

Theo Ủy ban KPPIP (Ủy ban Tăng tốc Cung cấp Hạ tầng Prioritas) và Bộ Điều phối Kinh tế Indonesia, giải phóng mặt bằng là rào cản lớn nhất đối với các dự án hạ tầng. Năm 2017, 44 % tổng trở ngại trong các dự án hạ tầng liên quan đến vấn đề đất đai, trong khi thủ tục kế hoạch kéo dài chiếm 25 %, hạn chế vốn 17 % và trì hoãn cấp phép chiếm 12 %. Mặc dù số liệu này vài năm trước 2020, nó cho thấy rõ quy mô ảnh hưởng của xung đột về đất đai và thủ tục hành chính đến tiến độ dự án. Trong giai đoạn 2020 đến nay, tình hình vẫn chưa được cải thiện đáng kể: Bộ Giao thông Indonesia năm 2024 phải thừa nhận ít nhất 2 dự án cảng chiến lược tại Sumatra không thể hoàn thành đúng

hạn do vướng mắc giao đất giữa chính quyền địa phương và bộ trung ương [55, 56].

Tại Indonesia, một trong những điểm nghẽn lớn khác đối với hiệu quả đầu tư công là quy trình phê duyệt dự án kéo dài. Theo báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2020), thời gian trung bình để một dự án đầu tư công được phê duyệt lên tới 18 tháng – một khoảng thời gian dài gây cản trở tiến độ triển khai thực tế [30]. Mặc dù Indonesia đã triển khai hệ thống cấp phép trực tuyến OSS (Online Single Submission) nhằm đơn giản hóa thủ tục hành chính và thúc đẩy môi trường đầu tư, song theo OECD (2024), hệ thống này vẫn chưa đủ năng lực để giải quyết triệt để tình trạng chồng chéo thẩm quyền giữa các cấp, các ngành – một nguyên nhân quan trọng dẫn đến sự trì trệ trong công tác phê duyệt và giải ngân [19].

Ở Việt Nam, một điểm nghẽn nổi bật cũng là công tác giải phóng mặt bằng – được đánh giá là nguyên nhân chính gây chậm trễ, chiếm tới 60 % tổng thời gian thực hiện dự án, theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư [40]. Tương tự, Việt Nam cũng đang đối mặt với những thách thức đáng kể trong quản lý thủ tục đầu tư công. Dù đã trải qua ba đợt cải cách lớn về thủ tục đầu tư công trong các năm 2016, 2020 và 2023, nhưng theo Bộ Tư pháp [52], hệ thống pháp lý hiện hành vẫn tồn tại tới 48 thủ tục hành chính con liên quan đến đầu tư công. Điều này không chỉ gây khó khăn cho các nhà đầu tư mà còn tạo ra gánh nặng cho các cơ quan quản lý nhà nước trong quá trình tổ chức thực hiện dự án.

(5) Phụ thuộc doanh nghiệp nhà nước (Mức độ phù hợp: Trung bình-Cao)

Tại Indonesia, DNNN được giao vai trò then chốt trong thực hiện các dự án chiến lược quốc gia. Theo thống kê, các DNNN đảm nhiệm khoảng 30 % tổng số dự án chiến lược, cho thấy mức độ phụ thuộc lớn của Nhà nước vào khu vực này để thúc đẩy phát triển hạ tầng và dịch vụ công. Tuy nhiên, hiệu quả thực hiện lại là vấn đề đáng lo ngại. Một ví dụ điển hình là tập đoàn dầu khí quốc doanh Pertamina – đơn vị chủ lực trong nhiều dự án năng lượng – đã ghi nhận khoản lỗ lên tới 5,5 nghìn tỷ rupiah trong năm 2018, phản ánh những rủi ro tài chính tiềm ẩn và gánh nặng đối với ngân sách quốc gia [57].

Tình hình ở Việt Nam cũng cho thấy những điểm tương đồng đáng kể. Dù chỉ chiếm một tỷ trọng không quá lớn trong tổng số doanh nghiệp, các tập đoàn kinh tế nhà nước vẫn nắm giữ vai trò chủ đạo trong nhiều lĩnh vực, đặc biệt là trong các dự án sử dụng vốn đầu tư công. Tuy nhiên, theo báo cáo của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước [58], trong năm 2023, có tới 12 trên 26 tập đoàn kinh tế nhà nước rơi vào tình trạng thua lỗ – một con số đáng báo động về hiệu quả vận hành. Hơn nữa, theo Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương [49], các DNNN hiện đang nắm giữ khoảng 42 % tổng vốn đầu tư công nhưng hiệu quả đầu tư lại thấp hơn trung bình 35 % so với khu vực tư nhân. Điều này đặt ra yêu cầu cấp thiết về tái cấu trúc khu vực DNNN, nâng cao trách nhiệm giải trình và tăng cường tính minh bạch trong triển khai dự án công.

Ngoài ra, một số nhân tố sau cũng cần xem xét trong điều kiện Việt Nam, dù mức độ cần quan tâm thấp hơn các nhân tố trên. Đó là

“hạn chế nguồn thu ngân sách” và các “rào cản đối với việc triển khai các dự án theo hình thức PPP”. Một trong những thách thức mang tính cấu trúc mà Indonesia đang đối mặt là hạn chế nghiêm trọng về nguồn thu ngân sách. Tỷ lệ thu thuế trên GDP của nước này duy trì ở mức rất thấp – chỉ đạt 10,3 % vào năm 2024, theo thống kê của Bộ Tài chính Indonesia [59]. Mức thu này không chỉ thấp hơn so với các quốc gia có trình độ phát triển tương đương, mà còn khiến Chính phủ gặp khó khăn trong việc huy động nguồn lực cho đầu tư cơ sở hạ tầng, đặc biệt là trong bối cảnh nợ công tăng nhanh và nhu cầu phát triển lớn. Việc thiếu hụt nguồn thu ổn định đã làm giảm dự địa tài khóa cho các chương trình đầu tư công quy mô lớn, từ đó kéo theo sự trì trệ trong tiến độ giải ngân. Trong khi đó, Việt Nam có lợi thế hơn đáng kể về năng lực thu ngân sách. Theo Bộ Kế hoạch Đầu tư [40], tỷ lệ thu ngân sách nhà nước từ thuế và phí trên GDP đạt khoảng 17,2 % trong năm 2023 – cao hơn đáng kể so với Indonesia. Điều này cho thấy Việt Nam có tiềm lực tài khóa mạnh hơn, đồng thời gợi ý rằng các giải pháp cải cách thu ngân sách tại Indonesia có thể không hoàn toàn phù hợp nếu áp dụng nguyên mẫu cho bối cảnh Việt Nam, nơi vấn đề không phải là thu quá thấp mà là sử dụng chưa hiệu quả nguồn lực thu được.

Về hình thức đầu tư theo phương thức đối tác công – tư (PPP), Indonesia cũng đối mặt với nhiều rào cản khiến mô hình này chưa phát huy được vai trò như kỳ vọng. Trong giai đoạn 2017, cả nước chỉ có 11 dự án PPP được triển khai thành công – một con số rất khiêm tốn so với quy mô nền kinh tế và nhu cầu đầu tư [1, 10]. Nguyên nhân chính được xác định là do khung pháp lý thiếu rõ ràng, năng lực đánh giá rủi ro và chuẩn bị dự án ở cấp địa phương còn yếu, và cơ chế chia sẻ rủi ro giữa nhà nước và tư nhân chưa đủ hấp dẫn.

Ngược lại, Việt Nam đã có những bước tiến rõ rệt trong lĩnh vực PPP, đặc biệt kể từ khi Luật PPP được ban hành vào năm 2020. Nhờ có khuôn khổ pháp lý đầy đủ và ổn định hơn, Việt Nam đã triển khai thành công 18 dự án PPP trong năm 2023 – một con số cho thấy mức độ chấp nhận và hiệu quả của mô hình này đang ngày càng được cải thiện. Điều này cũng phản ánh sự phù hợp cao hơn của hình thức PPP trong bối cảnh Việt Nam, đồng thời mở ra khả năng học tập ngược chiều – khi một quốc gia đang phát triển như Việt Nam có thể đóng vai trò dẫn dắt trong cải cách chính sách PPP cho các quốc gia tương đồng như Indonesia.

5. Kết luận

Nghiên cứu đã hệ thống hoá các nhân tố ảnh hưởng đến tiến độ giải ngân vốn đầu tư công trong lĩnh vực xây dựng tại Indonesia giai đoạn 2015–2024, đồng thời bước đầu xác định các điểm tương đồng có giá trị tham khảo cho Việt Nam.

Kết quả cho thấy tiến độ giải ngân ở Indonesia chịu tác động đồng thời của các yếu tố thể chế, năng lực thực thi ở cấp địa phương, cơ cấu chi ngân sách và hiệu quả phối hợp đa cấp. Những hạn chế này mang tính lặp lại, phản ánh đặc điểm quản trị công của các nền kinh tế đang phát triển.

Đối chiếu với Việt Nam, nghiên cứu chỉ ra nhiều điểm tương đồng về mô hình tăng trưởng dựa vào đầu tư hạ tầng, cơ cấu chi ngân

sách chưa tối ưu và năng lực tổ chức thực hiện dự án còn phân tán, cục bộ. Đây là cơ sở quan trọng để Việt Nam tham khảo kinh nghiệm, hạn chế lặp lại các điểm nghẽn đã được nhận diện từ thực tiễn Indonesia.

Về kết quả nghiên cứu đóng góp bằng cách bổ sung dữ liệu so sánh thực chứng, làm rõ vai trò của yếu tố thể chế và quản trị địa phương trong hiệu quả giải ngân đầu tư công — chủ đề còn ít được nghiên cứu bài bản ở cấp độ liên quốc gia trong khu vực.

Dù vậy, nghiên cứu vẫn còn hạn chế về phạm vi dữ liệu và mức độ lượng hoá tác động. Đây cũng là gợi ý cho các nghiên cứu tiếp theo cần phát triển bộ chỉ số đo lường và khung phân tích chính sách phù hợp hơn với bối cảnh Việt Nam, đồng thời mở rộng so sánh sang các quốc gia có điều kiện tương đồng trong khu vực.

Tài liệu tham khảo

- [1]. World Bank, *Indonesia Economic Quarterly, October 2017: Closing the Gap*. 2017, The World Bank: Washington, DC.
- [2]. Verico, K. and R.M. Qibthiyyah, *Indonesia's Infrastructure and Inclusive Economic Growth*, in *Infrastructure for Inclusive Economic Development Vol. 1: Lessons Learnt from Indonesia*, S.M. Indrawati, et al., Editors. 2023, ERIA & Ministry of Finance: Jakarta. p. 19-51.
- [3]. World Bank, *Indonesia Economic Prospects: Navigating the Rising Tide, June 2022*. 2022, The World Bank: Washington, DC.
- [4]. Organisation for Economic, C.-o. and Development, *OECD Economic Surveys: Indonesia 2024*. 2024, Paris: OECD Publishing.
- [5]. Asian Development Bank, *Public Financial Management Assessment: Indonesia*. 2023, Asian Development Bank: Manila.
- [6]. International Monetary Fund, *Fiscal Policy Aftermath of the Pandemic*. Bulletin of Indonesian Economic Studies, 2023.
- [7]. OECD, *OECD Economic Surveys: Indonesia 2015*. 2015, Paris: OECD Publishing.
- [8]. Elena, L., et al., *Indonesia: Selected Issues*, in *IMF Country Report No. 16/82*. 2016, International Monetary Fund: Washington, D.C.
- [9]. OECD, *OECD Economic Surveys: Indonesia 2016*. 2016, Paris: OECD Publishing.
- [10]. OECD, *OECD Economic Surveys: Indonesia 2018*. 2018, Paris: OECD Publishing.
- [11]. World Bank, *World Development Indicators (WDI) Database*. 2025.
- [12]. Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *APBN Kita 2017 (Trình bày tổng quan ngân sách, bao gồm dự toán và thực hiện năm 2016)*. 2017: Jakarta.
- [13]. Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *APBN Kita 2018 (Trình bày tổng quan ngân sách, bao gồm dự toán và thực hiện năm 2017)*. 2018: Jakarta.
- [14]. Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *APBN Kita 2019 (Trình bày tổng quan ngân sách, bao gồm dự toán và thực hiện năm 2018)*. 2019: Jakarta.
- [15]. Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal dan Kerangka Ekonomi Makro Tahun 2016 (Trình bày kế hoạch tài khóa và kinh tế vĩ mô, bao gồm dự toán chi ngân sách năm 2016)*. 2015: Jakarta.
- [16]. Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2018 (Trình bày dự toán ngân sách, kế hoạch chi tiêu, bao gồm chi vốn cho năm 2017)*. 2017: Jakarta.
- [17]. Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018 (Báo cáo chính thức về thực hiện ngân sách nhà nước năm 2018, bao gồm chi tiết giải ngân chi vốn)*. 2019: Jakarta.

- [18]. OECD, *OECD Economic Surveys: Indonesia 2021*. 2021, Paris: OECD Publishing.
- [19]. OECD, *OECD Economic Surveys: Indonesia 2024*. 2024, Paris: OECD Publishing.
- [20]. World Bank, *Indonesia Economic Prospects, December 2021: A Green Horizon, Toward a High Growth and Low Carbon Economy*. 2021, World Bank.
- [21]. World Bank, *Indonesia Economic Prospects, December 2023: Climate Action for Development*. 2023, World Bank.
- [22]. World Bank, *Indonesia Economic Prospects, June 2023: The Invisible Toll of COVID-19 on Learning*. 2023, World Bank: Washington, DC.
- [23]. Luis, E.B., N. Masahiro, and S. Jongsoo, *Indonesia: 2015 Article IV Consultation—Staff Report; Press Release; and Statement by the Executive Director for Indonesia*, in *IMF Country Report No. 16/81*. 2016, International Monetary Fund: Washington, D.C.
- [24]. World Bank, *Indonesia Economic Quarterly, March 2017: Staying the Course*. 2017, The World Bank: Jakarta.
- [25]. Chen, D.H.C., et al., *Indonesia Economic Quarterly: Staying the Course*, in *Indonesia Economic Quarterly*. 2017, World Bank: Jakarta.
- [26]. Sy, A., et al., *Indonesia Economic Prospects: Towards a Secure and Fast Recovery*, in *Indonesia Economic Prospects*. 2020, World Bank: Jakarta.
- [27]. LPEM FEB UI, *Annual Report 2019*. 2019, Ministry of Finance, Republic of Indonesia: Jakarta.
- [28]. International Monetary Fund, *Public Investment Management Assessment (PIMA): Indonesia*, in *IMF Country Report No. 20/308*. 2020, International Monetary Fund: Washington, DC.
- [29]. World Bank, *Indonesia Economic Quarterly, December 2017: Decentralization that Delivers*. 2017, World Bank.
- [30]. World Bank, *Indonesia Economic Prospects, December 2020: Towards a Secure and Fast Recovery*. 2020, World Bank: Washington, DC.
- [31]. Thawley, C., M. Crystallin, and K. Verico, *Towards a higher growth path for Indonesia*. Bulletin of Indonesian Economic Studies, 2024. 60(3): p. 247-282.
- [32]. World Bank, *Indonesia Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment Report 2017*. 2018.
- [33]. Gaspar, V., L. Jaramillo, and P. Wingender, *Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?*, in *IMF Working Paper*. 2016, International Monetary Fund.
- [34]. CNBC Indonesia, *Distribusikan BBM Bersubsidi, Pertamina Rugi Rp 5.5 T*. 2018.
- [35]. Ardian, H., et al., *The Impact of Global Uncertainty on Indonesia's Economic Stability: An Empirical Study for the Period 2020-2025*. Nomico Journal, 2024. 1(2): p. 12-21.
- [36]. International Monetary Fund, *Indonesia: 2024 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Indonesia*. 2024, International Monetary Fund.
- [37]. World Bank, *Digital Transformation in Public Investment Management*. 2023, World Bank.
- [38]. World Bank, *Infrastructure in Southeast Asia: An Overview*. 2022, World Bank.
- [39]. Bappenas, *Public Expenditure Review 2022*. 2023, National Development Planning Agency of Indonesia.
- [40]. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo Giải ngân vốn đầu tư công năm 2022*. 2023, MPI.
- [41]. Asian Development Bank, *Public Investment Management in ASEAN: Challenges and Innovations*. 2021, ADB.
- [42]. OECD, *Comparative Analysis of Public Investment Efficiency: Vietnam and Indonesia*. 2023, OECD Publishing.
- [43]. Ủy ban Tài chính - Ngân sách - Quốc hội Việt Nam, *Báo cáo kết quả giám sát tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016–2020 và việc triển khai kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021–2025*. 2022, Văn phòng Quốc hội: Hà Nội.
- [44]. Quốc hội, *Luật Đầu tư công, Luật số 39/2019/QH14 ngày 13/06/2019*. 2019.
- [45]. Quốc hội, *Luật Đầu tư công, Luật số 58/2024/QH15 ngày 29/11/2024*. 2024.
- [46]. Kiểm toán Nhà nước Việt, N., *Báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán công tác quản lý, sử dụng vốn đầu tư công năm 2023*. 2023, Kiểm toán Nhà nước: Hà Nội, Việt Nam.
- [47]. Bappenas, *Integrated Infrastructure Development Plan 2020-2024*. 2020, National Development Planning Agency of Indonesia.
- [48]. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Quy hoạch hạ tầng quốc gia 2021-2030*. 2021, MPI.
- [49]. Central Institute for Economic Management, *Vietnam Economy in 2021: Recovery and Growth amid Challenges*. 2021, CIEM: Hanoi.
- [50]. World Bank, *Indonesia Economic Prospects – The Long Road to Recovery*. 2020, World Bank Group: Jakarta.
- [51]. Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Quy định khung pháp lý về đấu thầu điện tử - e-procurement - tại Indonesia)*. 2018, Pemerintah Republik Indonesia: Jakarta.
- [52]. Bộ Tư pháp Việt Nam, *Báo cáo rà soát văn bản quy phạm pháp luật địa phương*. 2022, Bộ Tư pháp.
- [53]. Viện Kinh tế Việt Nam, *Phân tích cơ cấu chi ngân sách địa phương giai đoạn 2020-2023*. 2023, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam.
- [54]. Bộ Nội vụ, *Báo cáo tổng kết công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức năm 2023*. 2023, Bộ Nội vụ: Hà Nội, Việt Nam.
- [55]. World Bank, *Indonesia Economic Prospects, June 2024: Unleashing Indonesia's Business Potential*. 2024, World Bank.
- [56]. Indonesia Business Post. *Land issues delay completion of key logistics projects in Sumatra*. Indonesia Business Post 2023 2023-10-19 [cited 2 tháng 6; Available from: <https://indonesiabusinesspost.com/2616/investment-and-risk/land-issues-delay-completion-of-key-logistics-projects-in-sumatra>].
- [57]. World, B., *Indonesia Economic Prospects, December 2020: Towards a Secure and Fast Recovery*. 2020, World Bank.
- [58]. Ủy ban Quản lý vốn nhà nước, *Báo cáo hiệu quả hoạt động doanh nghiệp nhà nước năm 2023*. 2024, CMSC.
- [59]. Indrawati, S.M., E. Satriawan, and Abdurrohman, *Indonesia's Fiscal Policy in the Aftermath of the Pandemic*. Bulletin of Indonesian Economic Studies, 2024. 60(1): p. 1-33.