



HOÀN THIỆN HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ CÔNG

NGUYỄN THẾ KHANG, NGUYỄN HOÀNG MINH

Đầu tư công đóng vai trò quan trọng đối với tăng trưởng và phát triển kinh tế bền vững ở các quốc gia. Đầu tư công tập trung vào xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội giúp cải thiện kết cấu hạ tầng, thu hút đầu tư tư nhân trong nước và nước ngoài, tạo việc làm, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tăng phúc lợi xã hội. Bài viết này bàn về khái niệm đầu tư công và đề xuất một số nội dung để hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về đầu tư công.

Từ khóa: Đầu tư công, kết cấu hạ tầng, vốn đầu tư

COMPLETING THE SYSTEM OF POLICIES AND LAWS ON PUBLIC INVESTMENT

Nguyen The Khang, Nguyen Hoang Minh

Public investment plays an important role in sustainable economic growth and development in countries. Public investment focuses on building socio-economic infrastructure to help improve infrastructure, attract domestic and foreign private investment, create jobs, transform economic structure and increase social welfare. The article discusses the concept of public investment and proposes some contents to improve the policy and legal system on public investment in the coming time.

Keywords: Public investment, infrastructure, investment capital

Ngày nhận bài: 10/2/2022

Ngày hoàn thiện biên tập: 21/2/2022

Ngày duyệt đăng: 28/2/2022

Đặt vấn đề

Có nhiều quan điểm khác nhau về đầu tư công. Có quan điểm cho rằng, đầu tư công là đề cập tới lĩnh vực đầu tư mà đầu tư tư nhân không thể và không muốn tham gia như kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội. Có ý kiến cho rằng, đầu tư công là hoạt động đầu tư sử dụng nguồn vốn của nhà nước... Do cách nhìn nhận khác nhau dẫn tới đánh giá và quản lý hoạt động đầu tư công, vốn đầu tư công không thống nhất ảnh

hưởng tới việc huy động nguồn vốn cho đầu tư công và hiệu quả của hoạt động đầu tư.

Phương pháp nghiên cứu

Bằng phương pháp tổng hợp, phân tích, nhóm tác giả nghiên cứu các quan điểm về đầu tư công, việc thực hiện đầu tư công ở Việt Nam từ nguồn tài liệu, các công trình nghiên cứu khoa học được lưu trữ tại Thư viện Quốc gia Việt Nam, các bài đăng trên các tạp chí khoa học uy tín, các sách chuyên khảo, các website liên quan đến lĩnh vực đầu tư công ở các nước. Từ đó, nhóm tác giả gọi mở một số hàm ý chính sách nhằm thúc đẩy phát triển đầu tư công tại Việt Nam.

Quan niệm về đầu tư công

Theo JICA (2018), đầu tư công là chi tiêu của Chính phủ cho kết cấu hạ tầng công cộng. Đầu tư công gồm hai loại: *Thứ nhất*, hạ tầng kinh tế như sân bay, đường bộ, đường sắt, cảng, nước và nước thải, điện, khí đốt và viễn thông. *Thứ hai*, hạ tầng xã hội như trường học và bệnh viện. Cả kết cấu hạ tầng kinh tế và xã hội đều trở thành tài sản vật chất công cộng khi chúng được hoàn thành. Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD 2016) cho rằng, đầu tư công là chi tiêu công làm tăng thêm vào vốn vật chất công. Vốn vật chất này bao gồm các tài sản cố định như nhà ở, các tòa nhà và công trình khác như đường sá, sân bay, cầu, đập, cấu trúc viễn thông, tiện ích, tòa nhà văn phòng chính phủ, trường học, bệnh viện, nhà tù... thiết bị vận chuyển, máy móc, tài sản canh tác và tài sản trí tuệ. Đầu tư công dành tỷ trọng lớn là đầu tư kết cấu

hạ tầng vật chất và được thực hiện bởi các cấp quốc gia và địa phương. Do đó, đầu tư công là đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước bởi chính phủ các cấp chủ yếu cho kết cấu hạ tầng vật chất.

Tại Việt Nam, theo Luật Đầu tư công (2019), đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án và đối tượng đầu tư công khác theo quy định của Luật này. Đối tượng đầu tư công bao gồm: Đầu tư chương trình, dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội; Đầu tư phục vụ hoạt động của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; Đầu tư và hỗ trợ hoạt động đầu tư cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích, phúc lợi xã hội; Đầu tư của nhà nước tham gia thực hiện dự án theo phương thức đối tác công tư... Vốn đầu tư công quy định tại Luật này bao gồm: Vốn ngân sách nhà nước; vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư theo quy định của pháp luật. Với phạm vi điều chỉnh và thuật ngữ vốn đầu tư đề cập trong Luật nêu trên thì vốn đầu tư công là nguồn vốn của Nhà nước và do Nhà nước quản lý. Tổng hợp cả khái niệm đầu tư công và vốn đầu tư công, có thể hiểu đầu tư công theo Luật Đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước, sử dụng nguồn vốn đầu tư của Nhà nước. Với cách hiểu này, sẽ hạn chế việc thu hút các nguồn vốn khác cho hoạt động đầu tư công.

Tóm lại, đang có ba quan điểm đề cập khái niệm đầu tư công. *Thứ nhất*, đầu tư công là đầu tư của Nhà nước. Chủ thể đầu tư là cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương. *Thứ hai*, đầu tư công là hoạt động đầu tư sử dụng nguồn vốn do Nhà nước quản lý. Luật Đầu tư công đang nghiêng về quan điểm thứ hai trên góc độ nguồn vốn sử dụng cho đầu tư công. *Thứ ba*, đầu tư công là đầu tư vào lĩnh vực phục vụ sự phát triển kinh tế - xã hội, cung cấp hàng hóa, dịch vụ công và vì mục đích công cộng. Với quan điểm này, đầu tư công có thể sử dụng mọi nguồn vốn để phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, có thể thu hút, huy động và sử dụng mọi nguồn lực của nền kinh tế, cả nguồn vốn trong nước, nguồn vốn nước ngoài, cả nguồn vốn nhà nước, nguồn vốn khu vực tư nhân để tiến hành hoạt động đầu tư công. Đầu tư công có thể được thực hiện bởi các chủ thể khác nhau của nền kinh tế. Từ đó, đầu tư có thể huy động rộng rãi các nguồn lực để tiến hành hoạt động đầu tư, giảm sức ép cho nguồn vốn nhà nước, phù hợp với xu hướng xã hội hóa đầu tư công, thu hút khu vực tư nhân tham gia đầu tư theo các hình thức đầu tư.

Một số tồn tại trong hoạt động đầu tư công

Cũng như các nước đang phát triển, Việt Nam đang trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước nên đầu tư công có vai trò rất quan trọng trong tăng trưởng kinh tế, nhu cầu đầu tư rất lớn và là động lực kéo theo các thành phần kinh tế khác phát triển. Theo xu hướng đó, trong vài ba thập kỷ qua, đầu tư công luôn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng đầu tư toàn xã hội. Hoạt động đầu tư từ Nhà nước đã thu được nhiều thành tựu to lớn, góp phần quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế theo chiều rộng, xây dựng hạ tầng kinh tế - xã hội có tính nền móng cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, góp phần quan trọng vào tăng trưởng kinh tế trong nhiều năm liên tục.

Thực tiễn đầu tư công ở Việt Nam nhiều năm qua cho thấy, còn tồn tại nhiều hạn chế, yếu kém như: Đầu tư quá ồ ạt, dàn trải, thiếu trọng tâm, trọng điểm; đầu tư theo phong trào, thiếu quy hoạch, kế hoạch, chi phí đầu tư lớn, suất đầu tư còn ở mức cao; quản lý, giám sát, đánh giá đầu tư còn lỏng lẻo, thiếu cơ chế kiểm soát hữu hiệu dẫn đến thất thoát, lãng phí và cuối cùng là hiệu quả kinh tế kém.

Việc thực hiện Luật Đầu tư công năm 2019, trên thực tế rất khó khăn vì khó có thể lập, trình phê duyệt chủ trương đầu tư tất cả các dự án trong kế hoạch trung hạn 5 năm tại thời điểm đầu của kế hoạch. Đồng thời, mức vốn của dự án tại thời điểm phê duyệt chủ trương đầu tư sẽ không còn phù hợp khi triển khai thực hiện ở các năm sau, đặc biệt là những năm về cuối của kế hoạch. Bên cạnh đó, việc thực hiện Luật Đầu tư công cũng còn một số vướng mắc như: Định nghĩa cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân các cấp không bao gồm các đơn vị trực thuộc Ủy ban nhân dân các cấp như Ban quản lý dự án chuyên ngành, Ban quản lý dự án khu vực... đã gây khó khăn trong quá trình thực hiện. Thực tế, nhiều dự án gặp vướng mắc khi điều chỉnh chủ trương đầu tư, nhưng Luật Đầu tư công năm 2019 chưa quy định rõ các trường hợp điều chỉnh chủ trương đầu tư. Về chi đầu tư phát triển đối với cấp xã, Hội đồng nhân dân cấp xã có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án đầu tư công vốn ngân sách cấp xã. Tuy nhiên, cấp xã không có Ban quản lý dự án đầu tư xây dựng chuyên ngành và cơ quan, tổ chức đủ điều kiện làm chủ đầu tư, do đó chưa có cơ sở để triển khai thực hiện các bước theo quy định. Trong quá trình triển khai thực hiện kế hoạch, do các nguyên nhân khách quan, chủ quan khác nhau, kế hoạch cần phải điều



chính cho phù hợp với thực tế và phải thực hiện ngay để đáp ứng yêu cầu. Theo quy định, tất cả các nội dung điều chỉnh đều phải được hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua, trong khi đó việc tổ chức một cuộc họp của hội đồng nhân dân cần phải có thời gian chuẩn bị nhất định, điều này phần nào ảnh hưởng đến việc điều chỉnh, phân chia vốn trong năm kế hoạch.

Thực trạng hoạt động đầu tư công và chính sách về đầu tư công hiện nay đặt ra yêu cầu cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện hệ thống chính sách về đầu tư công, nhằm cơ cấu lại đầu tư công, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động đầu tư công; cần hoạch định và ban hành văn bản pháp luật về đầu tư công bảo đảm được tính hệ thống, tính hợp lý, tính khả thi và mang lại hiệu quả điều chỉnh cao.

Hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về đầu tư công

Các văn bản pháp luật điều chỉnh về đầu tư công trong thời gian qua đã được hình thành và từng bước được sửa đổi, bổ sung nhưng còn phân tán, chưa được đồng bộ. Luật và văn bản dưới luật về hoạt động đầu tư công còn nhiều hạn chế, bất cập như: Một số quy định về hoạt động đầu tư công còn chồng lấn, trùng lặp, thậm chí mâu thuẫn giữa các luật; nhiều quy định chưa phù hợp với thực tiễn hoạt động đầu tư công; đồng thời còn nhiều lĩnh vực còn bị bỏ ngỏ chưa có các quy định điều chỉnh hoặc văn bản có giá trị pháp lý thấp. Để hoàn thiện hệ thống pháp luật về đầu tư công, thời gian tới, Việt Nam cần chú trọng các nội dung sau:

Thứ nhất, về hình thức, cần phải hệ thống hoá một cách toàn diện các văn bản pháp luật điều chỉnh về hoạt động đầu tư công, trên cơ sở đó phân tích, đánh giá thực trạng các quy định hiện hành, tìm ra những hạn chế, tồn tại để tiến tới đồng bộ các quy định pháp luật trong lĩnh vực.

Thứ hai, về nội dung, chính sách đầu tư công cần được đổi mới theo hướng là công cụ để Nhà nước thực hiện các chính sách công về xây dựng và hoàn thiện hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội hoàn chỉnh, nâng cao chất lượng đời sống nhân dân. Cần có kế hoạch cơ cấu lại đầu tư công theo hướng thu hẹp dần phạm vi của đầu tư công, hạn chế đến mức thấp nhất việc Nhà nước thực hiện đầu tư công vì mục tiêu kinh doanh; đặt mục tiêu đạt hiệu quả cao nhất, chống đầu tư dàn trải, không tập trung, không hiệu quả. Đầu tư công chủ yếu phục vụ các mục tiêu của chính sách công, khoả lấp những khuyết tật của kinh tế thị trường, là động lực lôi kéo, thúc đẩy đầu

tư của khu vực tư nhân; đầu tư công phải được thực hiện trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch. Kế hoạch đầu tư công phải được xây dựng trên cơ sở kế hoạch ngân sách đã được phê duyệt; phân cấp đầu tư công phải hợp lý. Cấp nào được quyết định đầu tư thì cấp đó có trách nhiệm thu xếp nguồn vốn đầu tư và chịu trách nhiệm về quản lý, giám sát đầu tư cũng như hiệu quả đầu tư; cần có cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả đầu tư phù hợp, gắn với trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền quyết định trong đầu tư công một cách rõ ràng, đi liền với các chế tài và việc thực hiện chế tài đối với các vi phạm một cách nghiêm túc; cần nâng cao năng lực của các thiết chế có liên quan đến đầu tư công; nâng cao tính tự chịu trách nhiệm và chế tài tương ứng đối với các thiết chế này, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả của đầu tư công.

Thứ ba, để huy động các nguồn lực cho hoạt động đầu tư công, một trong các cách để thu hút tư nhân đầu tư cung cấp hàng hóa công cộng là chuyển từ hàng hóa công cộng thuần túy sang không thuần túy với mức phí hợp lý. Bài toán này đặt ra đối với các cơ quan quản lý khi xác định mức phí bao nhiêu là hợp lý để mang lại phúc lợi cho người dân. Nhà nước cần nghiên cứu xây dựng định hướng đầu tư công, các lĩnh vực đầu tư công, xây dựng quy hoạch đầu tư công; xây dựng và ban hành chính sách thu hút nguồn lực, nguồn vốn và các chủ thể thực hiện đầu tư công trên cơ sở kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm nhằm huy động và thu hút các nguồn vốn đầu tư cho từng thời kỳ để đảm bảo có đủ nguồn lực, tạo điều kiện thu hút và thực hiện hoạt động đầu tư khác của nền kinh tế nhằm thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế.

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội (2019), Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14;
2. <https://dictionary.cambridge.org>;
3. JICA (2018), *Public Investment Management Handbook for Capacity Development*;
4. OECD (2016), *Integrity Framework for Public Investment*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris;
5. Simon Lee, *Public investment government policy* ;<https://www.britannica.com/topic/public-investment>;
6. United Nations (2009), *The role of public investment in social and economic development*.

Thông tin tác giả:

TS. Nguyễn Thế Khang, Trường Đại học Tài chính – Marketing

ThS. Nguyễn Hoàng Minh - Trường Đại học Văn hóa TP. Hồ Chí Minh

Email: nguyenthekhang@ufm.edu.vn