

ĐẦU TƯ CÔNG LÀ GÌ? – LUẬT ĐẦU TƯ CÔNG CẦN LÀM RÕ

ThS. Hà Thị Tuyết Minh

Tóm tắt: Đến năm 2019, sau 4 năm thực hiện, Luật Đầu tư công đã đạt được kết quả ban đầu khá tích cực. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai, Luật đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế cần thiết phải sửa đổi, bổ sung để đảm bảo phù hợp với thực tế, tháo gỡ khó khăn cho bộ, ngành và địa phương. Cho đến nay, nhắc đến đầu tư công, có khá nhiều quan điểm khác nhau tùy theo góc nhìn của từng đối tượng. Tuy nhiên, mỗi quan niệm đều bộc lộ những hạn chế nhất định. Điều này đòi hỏi, Luật Đầu tư công cần bao quát, loại bỏ được tất cả những hạn chế đó.

Từ khóa: đầu tư công, Luật Đầu tư công, vốn đầu tư công, nguồn vốn đầu tư công

Abstract: By 2019, after 4 years of implementation, the Law on Public Investment achieved initial positive results. However, during the implementation process, the Law has revealed a number of shortcomings and limitations that need to be amended and supplemented to ensure compliance with the reality and remove difficulties for ministries, branches and localities. So far, public investment has many different views depending on the perspective of each object. However, each concept reveals certain limitations. This requires, the Public Investment Law should be comprehensive, eliminating all those limitations.

Keywords: public investment, Public Investment Law, public investment, public investment capital.

Quan điểm về Đầu tư công và hạn chế của từng quan điểm

Bài viết tìm hiểu 5 quan điểm và hạn chế của từng quan điểm khi nói đến khái niệm Đầu tư công.

1	Quan điểm tài chính công	
	Nội dung	Hạn chế
	Đầu tư công là hoạt động đầu tư của <i>chi tiêu công</i> nhằm thúc đẩy năng lực sản xuất của nền kinh tế. Theo đó, <i>đầu tư công là khoản chi tiêu công giúp làm tăng thêm tích lũy vốn vật chất.</i>	Không phải hoạt động chi tiêu công nào cũng có thể được coi là đầu tư công vì một trong những đặc trưng của đầu tư là khả năng “hoàn trả”. Do đó, đầu tư công cần được xác định là phần chi tiêu xây dựng cơ bản trong chi tiêu công.

<p>Tổng đầu tư công bao gồm: đầu tư vào kết cấu hạ tầng vật chất do chính quyền trung ương, chính quyền địa phương và các công ty thuộc khu vực công thực hiện.</p>	<p>Nhiều hoạt động chi tiêu của Chính phủ nếu không được coi là chi đầu tư công thì sẽ dẫn đến thiếu sót trong đánh giá, nhất là chi cho các vấn đề phúc lợi xã hội như: chi phí duy tu bảo dưỡng các công trình kết cấu hạ tầng, y tế, giáo dục, môi trường, an ninh trật tự...</p> <p>Gặp khó khăn trong việc xác định phạm vi của đầu tư công khi mà khu vực tư nhân tham gia vào cung cấp hàng hóa, dịch vụ công và tham gia vào các dự án đầu tư có sử dụng vốn từ ngân sách Nhà nước. Vì nhiều công trình nghiên cứu thực nghiệm căn cứ vào sự phân định các khoản chi tiêu công thể hiện trong bảng cân đối kế toán gồm chi tiêu dùng Chính phủ và chi đầu tư để xác định đâu là đầu tư công và sử dụng số liệu đó để đánh giá, phân tích.</p>
2	Theo quan điểm sở hữu vốn
Nội dung	Hạn chế
<p>Đầu tư công là đầu tư của Chính phủ và đầu tư của doanh nghiệp Nhà nước.</p> <p>Hay Đầu tư công được coi là đầu tư của khu vực Nhà nước.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Đầu tư công là đầu tư của khu vực Nhà nước nhưng không nhằm mục đích kinh doanh, tìm kiếm lợi nhuận. Tuy nhiên, trở ngại nhất đó là làm sao phân tách được “tính chất phi lợi nhuận” trong tổng thể hoạt động đầu tư của doanh nghiệp Nhà nước. - Nếu coi đầu tư công là đầu tư của Chính phủ và đầu tư của doanh nghiệp Nhà nước thì không giải thích được các dự án đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT, PPP có phải là đầu tư công hay không vì hiện nay đây là hình thức phổ biến trong đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật, kinh tế, xã hội - Nguồn lực của Nhà nước luôn bị giới hạn trong khi nhu cầu đầu tư cho phát triển kinh tế

	xã hội thì rất lớn, nếu chỉ sử dụng nguồn lực của Nhà nước để đầu tư công thì sẽ không đáp ứng được hết nhu cầu. Vì vậy, Nhà nước cần huy động, sử dụng nguồn lực từ xã hội, san sẻ đầu tư cho tư nhân để thực hiện các chương trình, dự án phát triển kinh tế xã hội.
3	Quan điểm theo lý thuyết vô vị lợi
Nội dung	Hạn chế
<p>Đầu tư công là đầu tư phát triển không vì mục tiêu lợi nhuận, hay nói cách khác, đầu tư công là đầu tư có tính phi lợi nhuận.</p> <p>Lý giải cho quan điểm này: Nhà nước được sinh ra để phục vụ các mục tiêu chung cho toàn xã hội, không phải thực hiện chức năng kinh doanh; hoạt động của Nhà nước được tài trợ bởi thuế và một số khoản thu khác nhưng không phải là do bán hàng hóa, dịch vụ theo cơ chế thị trường.</p>	<p>- Thực tế, nhiều hoạt động của Nhà nước không thể phân tách được là có tính lợi nhuận hay phi lợi nhuận. Điều này được thể hiện rõ đối với đầu tư của doanh nghiệp Nhà nước và hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính vì có sự đan xen giữa mục tiêu chính trị và mục tiêu tài chính (lợi ích kinh tế, lợi nhuận</p> <p>- Theo quan điểm này thì đầu tư theo hình thức đối tác công – tư có phải là đầu tư công hay không thì không có cơ sở lý giải thỏa đáng.</p>
4	Quan điểm theo đối tượng thụ hưởng đầu tư và đầu ra của đầu tư
Nội dung	Hạn chế
<p>Các hoạt động sản xuất ra hàng hóa công cộng gọi là đầu tư công.</p> <p>Tiếp cận theo góc độ này, hàng hóa công cộng là những hàng hóa mà việc tiêu dùng của người này không ngăn cản người</p>	<p>Đối với hàng hóa công cộng không có tính cạnh tranh nhưng có khả năng loại trừ (thông qua việc thu tiền) thì có thể cung cấp cá nhân và có thể được cung cấp bởi khu vực tư nhân hoặc khu vực tư nhân kết hợp với khu vực Nhà nước.</p>

khác tiêu dùng, với 2 thuộc tính cơ bản: không có khả năng loại trừ và không có tính cạnh tranh trong tiêu dùng. Chính vì 2 thuộc tính này mà khu vực kinh tế tư nhân không muốn cung cấp hoặc không thể cung cấp loại hàng hóa này.	
5	Quan điểm kết hợp giữa sở hữu vốn và tính vô vị lợi
Nội dung	Hạn chế
Đầu tư công là việc sử dụng vốn Nhà nước (bao gồm cả vốn ngân sách Nhà nước, vốn tín dụng của Nhà nước cho đầu tư và vốn của doanh nghiệp Nhà nước) để đầu tư vào các chương trình, dự án không vì mục tiêu lợi nhuận và (hoặc) không có khả năng thu hồi vốn trực tiếp [1]	Hình thức PPP trong đầu tư công không được đề cập

Đầu tư công trong Luật Đầu tư công

Khái niệm đầu tư công tại Luật Đầu tư công có thể coi như là một thay đổi mang tính chất đột phá nhằm thay đổi mô hình, cách thức quản lý, nâng cao hiệu quả đầu tư công, gắn với tài chính công và tiệm cận hơn với quan niệm của thế giới, thể hiện theo quan điểm kết hợp giữa sở hữu vốn và tính vô vị lợi: *Đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội và đầu tư vào các chương trình, dự án phát triển kinh tế xã hội [2]*

Tuy nhiên, khái niệm này vẫn bộc lộ những hạn chế, chưa bao quát toàn bộ hoạt động đầu tư công đang diễn ra hiện nay. *Thứ nhất*, đầu tư công không bao gồm đầu tư của khu vực doanh nghiệp Nhà nước, trong khi doanh nghiệp Nhà nước ở Việt Nam ngoài việc được ngân sách Nhà nước cấp vốn hoặc vốn hoạt động có gốc từ ngân sách Nhà nước thì các doanh nghiệp này đang nắm giữ phần lớn nguồn lực của toàn bộ nền kinh tế và hoạt động then chốt, đặc biệt là phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế, hạ tầng kỹ thuật - xã hội (giao thông vận tải, thông tin liên lạc, điện lực, nước sạch, môi trường...) phục vụ tăng trưởng và phát triển kinh tế-xã hội. Do đó, khi thực hiện nghiên cứu thực nghiệm trong điều kiện của Việt Nam, nếu không đề cập đến đầu tư của doanh nghiệp Nhà nước thì khó có thể đánh giá được đầy đủ tính hiệu quả của đầu tư công. *Thứ hai*, mặc dù đầu tư theo hình thức PPP (Public -

Private Partner) được coi là một trong những giải pháp quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công khi nguồn lực của Nhà nước hạn chế cũng chưa được Luật Đầu tư công năm 2014 đề cập đến.

Tóm lại, các quan điểm trên, kể cả Luật Đầu tư công hiện nay đều chưa giải thích, làm rõ được một số vấn đề đó là: đầu tư của doanh nghiệp Nhà nước có gồm đầu tư công không? Đầu tư có sự tham gia, kết hợp giữa Nhà nước và khu vực tư nhân có phải là đầu tư công không? Thực tế, đầu tư công phải luôn gắn với chủ thể là Nhà nước, phục vụ chức năng chủ yếu của Nhà nước là cung cấp hàng hóa công cộng, thúc đẩy phát triển kinh tế và cải thiện phúc lợi xã hội và hướng tới mục tiêu vì lợi ích chung của toàn xã hội; nguồn lực và phương thức tổ chức thực hiện không chỉ bó hẹp trong phạm vi của khu vực Nhà nước và chỉ do Nhà nước thực hiện. Có thể nói rằng, dù tiếp cận theo quan điểm nào thì đầu tư công đều hướng đến mục tiêu chung là đầu tư phục vụ nhu cầu chung, thiết yếu của xã hội, của cộng đồng. Nhà nước có trách nhiệm đảm bảo, quản lý, điều tiết và giám sát các hoạt động đầu tư này. Hơn nữa, không thể loại bỏ việc đầu tư vốn nhà nước cho các hoạt động kinh doanh dưới hình thức cấp vốn, cho vay, bảo lãnh khoản vay cho các tập đoàn, tổng công ty nhà nước ra khỏi phạm vi đầu tư công để không bị luật điều chỉnh.

Sau khi phân tích các quan điểm trên, tác giả thiết nghĩ, trong thời gian tới, Luật Đầu tư công cần xác định lại khái niệm Đầu tư công sao cho : *thứ nhất*, thể hiện được vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện các chương trình, dự án đầu tư công được; *thứ hai*, bao hàm đầu tư của doanh nghiệp nhà nước, đầu tư theo hình thức PPP, chi tiêu công cho các chương trình mục tiêu quốc gia (có tính chất đầu tư) của đầu tư công; *thứ ba*, khẳng định được tính phi lợi nhuận (tính công cộng) của đầu tư công. Tác giả xin đề xuất khái niệm đầu tư công: *“Đầu tư công là những hoạt động đầu tư nhằm phục vụ nhu cầu của xã hội, vì lợi ích chung của cộng đồng, do Nhà nước chủ trì hoặc ủy quyền và tạo điều kiện cho khu vực tư nhân thực hiện, trên cơ sở nguồn lực của Nhà nước và các nguồn lực khác”*.

Tài liệu tham khảo

1. Giáo trình Kinh tế Đầu tư, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân
2. Quốc hội (2014), *Luật Đầu tư công 2014*, ngày 18/6/2014, khoản 15, điều 4, Chương 1
3. [Bộ Tài chính \(2017\), Thông tư 82/2017/TT-BTC](#) quy định về chế độ và biểu mẫu báo cáo tình hình thực hiện, thanh toán kế hoạch vốn đầu tư công, 15/08/2017
4. Quốc hội (2013), Luật Đấu thầu, ngày 26/11/2013
5. Chính phủ, Nghị định số [77/2015/NĐ-CP](#) quy định về kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm ngày 10/9/2015

ThS. Hà Thị Tuyết Minh
Khoa Tài chính
Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội
Đt: 0987.512.533
Email: Hatuyetminh.hubt@gmail.com