

ĐẦU TƯ CÔNG LÀ GÌ?

Nguyễn Thị Ái Liên

Trường Đại học Kinh tế quốc dân.

Đầu tư công đóng vai trò quan trọng với tăng trưởng và phát triển kinh tế bền vững ở các quốc gia. Đầu tư công được đầu tư 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 và tăng phúc lợi xã hội. Bài viết này bàn về khái niệm đầu tư công.

Khái niệm đầu tư công có nhiều quan điểm đang tranh luận khác nhau của nhiều nhà nghiên cứu kinh tế trong nước và trên thế giới. Có nhà nghiên cứu cho rằng khái niệm 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 nhà nghiên cứu thì cho rằng đầu tư công là hoạt động đầu tư sử dụng Nguồn vốn của Nhà nước... Dù thực tế rằng đa phần nguồn vốn sử dụng cho hoạt động đầu tư công chủ yếu là 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 huy động nguồn vốn cho đầu tư công và hiệu quả của hoạt động đầu tư. Đơn giản là có công trình nghiên cứu về đầu tư công sử dụng nguồn vốn Nhà nước có thể bị đánh giá hiểu sai bản chất nếu người đánh giá quan niệm đầu tư công chú trọng vào lĩnh vực đầu tư. Do đó, cần thống nhất khái niệm đầu tư công làm cơ sở cho việc nghiên cứu về đầu tư công và quản lý hoạt động đầu tư công hiệu quả.

Theo điều 4 Luật Đầu tư Công (2013), “Đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội.”

Với khái niệm đầu tư công đưa ra ở Luật Đầu tư Công gồm 2 phần: thứ nhất, khẳng định là đầu tư của Nhà nước và thứ hai là đầu tư vào các chương trình, dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội. Phần thứ hai gồm cả chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội coi như bao hàm hết mọi dự án mà Nhà nước đầu tư vì các dự án đều không trực tiếp cũng gián tiếp phục vụ phát triển kinh tế xã hội. Vậy, thuật ngữ Đầu tư công theo điều 4 Luật Đầu tư có thể hiểu là đầu tư của Nhà nước.

Theo Luật Đầu tư Công tại điều 1 về phạm vi điều chỉnh, “Luật này quy định việc quản lý và sử dụng vốn đầu tư công; quản lý nhà nước về đầu tư công; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân liên quan đến hoạt động đầu tư công.”

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

Với phạm vi điều chỉnh và thuật ngữ vốn đầu tư đề cập trong Luật 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, chúng ta 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 và do Nhà nước quản lý. Với cách hiểu này, Luật Đầu tư công đang đồng nhất khái niệm nguồn vốn đầu tư công với Nguồn vốn do Nhà nước quản lý, từ đó hạn chế việc thu hút các nguồn vốn khác cho hoạt động đầu tư công. Hơn nữa, hoạt động đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước thì các chủ thể kinh tế khác của nền kinh tế sẽ bị hạn chế làm chủ thể của hoạt động đầu tư công, vô hình chung cũng ảnh hưởng tới việc thu hút các nguồn lực xã hội và nguồn vốn khác cho hoạt động đầu tư công.

Một số tài liệu nước ngoài cũng cho rằng đầu tư công là đầu tư của nhà nước, của chính phủ và đồng nhất khái niệm đầu tư công với khái niệm đầu tư của chính phủ, của Nhà nước. Theo Cambridge dictionary, đầu tư công là số tiền mà chính phủ chi cho các dịch vụ công cộng, chẳng hạn như giáo dục và y tế. Theo Simon Lee, đầu tư công là đầu tư của nhà nước vào các tài sản cụ thể được thực hiện chính phủ trung ương hoặc địa phương hoặc các ngành công nghiệp hoặc tập đoàn thuộc sở hữu công. Đầu tư công đã phát sinh trong lịch sử từ nhu cầu cung cấp một số hàng hóa, cơ sở hạ tầng hoặc dịch vụ được coi là vì lợi ích quốc gia quan trọng. Đầu tư công có xu hướng tăng là kết quả của công nghiệp hóa và nhu cầu tương ứng đối với cơ sở hạ tầng mới để thúc đẩy sự phát triển của cộng đồng đô thị. Vào đầu thế kỷ 21, việc tư nhân hóa các ngành công nghiệp nhà nước đã dẫn đến sự tăng trưởng của chi tiêu công cho hàng hóa và dịch vụ được cung cấp bởi các khu vực tư nhân và khu vực phi lợi nhuận, chủ yếu thông qua sự phát triển của hình thức đối tác công tư.

JICA (2018) định nghĩa đầu tư công là chi tiêu của chính phủ cho cơ sở hạ tầng công cộng. Cơ sở hạ tầng gồm hai loại: i) cơ sở hạ tầng kinh tế như sân bay, đường bộ, đường sắt, cảng, nước và nước thải, điện, khí đốt và viễn thông; và ii) cơ sở hạ tầng xã hội như trường học và bệnh viện. Cả cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội đều trở thành tài sản vật chất công cộng khi chúng được hoàn thành.

OECD (2016) cũng khẳng định khái niệm đầu tư công không rõ ràng như nó có vẻ. Đầu tư công thường được định nghĩa 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 (đường, sân bay, cầu, đập, cấu trúc viễn thông, tiện ích, tòa nhà văn phòng chính phủ, trường học, bệnh viện, nhà tù, v.v.), thiết bị vận chuyển, máy móc, tài sản canh tác, và tài sản cố định vô hình như tài sản trí tuệ. Đầu tư công dành tỷ trọng lớn là đầu tư cơ sở 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 cơ sở hạ tầng vật chất.

United Nations (2009) cũng nêu câu hỏi: Những loại chi tiêu có thể được đặc trưng là đầu tư công? Và khẳng định đầu tư công ít rõ ràng hơn như có vẻ ở cái nhìn đầu tiên. Đầu tư công liên quan khoản chi vốn vào tài sản có đời sử dụng kéo dài trong tương lai như đầu tư vào cơ sở hạ tầng, kể cả đầu tư máy móc thiết bị của doanh nghiệp tư nhân. Đầu tư công là bất kỳ khoản đầu tư vốn nào của một chính phủ.

Tóm lại, khái niệm đầu tư công đang có 3 quan điểm đề cập. Thứ nhất, đầu tư công là đầu tư của Nhà nước, của Chính phủ. Chủ thể đầu tư là cơ quan Nhà nước, cơ quan thuộc chính phủ 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. Các cơ quan Nhà nước, của Chính phủ sẽ sử dụng nguồn vốn này hoặc Nhà nước giao cho các chủ thể khác trong nền kinh tế sử dụng nguồn vốn đầu tư công. 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. Với quan điểm này, đầu tư công có thể sử dụng mọi nguồn vốn để phục vụ phát triển kinh tế xã hội. Đầu tư công 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. Đồng thời với quan điểm thứ ba, đầu tư công có thể được thực hiện bởi các chủ thể khác nhau của nền kinh tế cả cơ quan các cấp của Nhà nước, Chính phủ, kể cả chủ thể doanh nghiệp khu vực tư nhân và chủ thể kinh tế khác của nền

kinh tế. Với quan điểm thứ ba, 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, nguồn vốn Ngân sách, phù hợp với xu hướng xã hội hóa đầu tư công, thu hút khu vực tư nhân tham gia đầu tư theo hình thức đầu tư. Tôi nhìn nhận đây là quan điểm đầu tư công phù hợp với xu hướng huy động tối đa mọi nguồn lực xã hội cho đầu tư công, giảm tỷ trọng đầu tư từ nguồn vốn Nhà nước.

Với quan điểm thứ ba, câu hỏi đặt ra Nhà nước làm gì để huy động nguồn lực cho hoạt động đầu tư công và quản lý hoạt động đầu tư công nếu Nhà nước không làm chủ thể đầu tư, không sử dụng nguồn vốn Nhà nước. Nếu chỉ cung cấp hàng hóa công cộng thuần túy, khu vực tư nhân không tham gia đầu tư vì không thu được lợi nhuận. 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. Đây là bài toán đầu đầu với các cơ quan quản lý khi xác định mức phí bao nhiêu là hợp lý để mang lại phúc lợi cho người dân. Cách khác, Nhà nước có thể tạo điều kiện để khu vực tư nhân thuận lợi đầu tư vào dự án khác thông qua chính sách ưu đãi đầu tư hoặc hoàn trả bằng tài sản Nhà nước...

Để quản lý hoạt động đầu tư công theo quan điểm thứ ba, 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. Nhà nước đưa ra danh mục dự án cần thu hút đầu tư trong từng thời kỳ ở từng địa phương, vùng và cả nước. Nhà nước cần xây dựng và ban hành chính sách thu hút nguồn lực, nguồn vốn và các chủ thể thực hiện đầu tư công. Nhà nước xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm trên cơ sở khả năng huy động và thu hút các nguồn vốn đầu tư trong cân đối với nhu cầu đầu tư trong từng thời kỳ để đảm bảo có đủ nguồn lực để tiến hành hoạt động đầu tư công 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. OECD (2016), *Integrity Framework for Public Investment, OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris.
2. JICA (2018), *Public Investment Management Handbook for Capacity Development*.
3. Quốc hội (2013), *Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13*.
4. Simon Lee, *Public investment government policy*, truy cập <https://www.britannica.com/topic/public-investment>.
5. The 28th Meeting of the Standing Committee of the Ninth National People's Congress (2002), *The Government Procurement Law of the People's Republic of China*.
6. UNCITRAL (2011), *UNCITRAL Model Law on Public Procurement*.
7. United Nations (2009), *The role of public investment in social and economic development*.
8. <https://dictionary.cambridge.org>