

# VỐN ĐẦU TƯ CÔNG - VẤN ĐỀ CẦN XEM XÉT TRONG LUẬT ĐẦU TƯ CÔNG

*ThS. Hà Thị Tuyết Minh*

Tóm tắt: Để đầu tư công có hiệu quả thì điều quan trọng là phải quản lý tốt nguồn vốn đầu tư công. Tuy nhiên, hiện nay, vốn đầu tư công trong một số Luật, Nghị định liên quan không có sự thống nhất và quy định về vốn đầu tư công hiện nay chưa phù hợp với thực tiễn. Vì vậy, bài viết này chỉ ra những điểm chưa thống nhất về vốn đầu tư công trong một số luật, Nghị định hiện hành cũng như một vài điểm cần nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư từ nguồn vốn nhà nước, phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội; chống thất thoát, lãng phí, dàn trải và đảm bảo tính minh bạch, công khai trong hoạt động đầu tư sử dụng nguồn vốn đầu tư công.

Từ khóa: Đầu tư công, Luật Đầu tư công, vốn nhà nước, vốn đầu tư công, vốn ngân sách nhà nước

*Abstract: To effective public investment, it is important to properly manage public investment. However, at present, public investment capital in a number of related Laws and Decrees does not have consistency and the current regulations on public investment capital are not suitable with reality. Therefore, this article points out the inconsistencies in public investment capital in some existing laws and decrees as well as a few points needed to improve the efficiency of investment from state capital, in accordance with war. strategies, plannings and plans on socio-economic development; preventing loss, waste and spreading and ensuring transparency and publicity in investment activities using public investment capital.*

*Keywords: Public investment, Public Investment Law, state capital, public investment capital, state budget capital.*

**Thứ nhất, không có sự thống nhất về vốn đầu tư công giữa Luật Đầu tư công, [Thông tư 82/2017/TT-BTC](#), Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13**

Theo Khoản 21, Điều 4, Luật Đầu tư công: *Vốn đầu tư công gồm 8 nguồn: (1) vốn ngân sách nhà nước, (2) vốn công trái quốc gia, (3) vốn trái phiếu Chính phủ, (4) vốn trái phiếu chính quyền địa phương, (5) vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, (6) vốn tín dụng*

*đầu tư phát triển của Nhà nước, (7) vốn từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối ngân sách nhà nước, (8) các khoản vốn vay khác của ngân sách địa phương để đầu tư” [2].* Như vậy, trong Luật Đầu tư công, vốn ngân sách nhà nước là nguồn độc lập, không bao hàm vốn công trái quốc gia, vốn trái phiếu Chính phủ....

Tuy nhiên, [Điều 2, Thông tư 82/2017/TT-BTC](#) thì nguồn vốn đầu tư công lại chỉ gồm 3 nguồn: (1) Nguồn vốn đầu tư công từ ngân sách nhà nước, (2) Vốn từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối ngân sách nhà nước, (3) Vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước do Ngân hàng phát triển Việt Nam và Ngân hàng Chính sách xã hội cho vay để đầu tư các dự án thuộc đối tượng vay vốn tín dụng đầu tư và tín dụng chính sách xã hội.

Như vậy, đã không có sự thống nhất về vốn đầu tư công giữa Luật Đầu tư công và [Thông tư 82/2017/TT-BTC](#). Để “bù lại” 8 nguồn vốn trong Luật Đầu tư công, Thông tư 82/2017/TT-BTC đã “gộp” một số nguồn vốn đầu tư công vào “nguồn từ ngân sách nhà nước”. Theo đó, Thông tư quy định: “Nguồn vốn đầu tư công từ ngân sách nhà nước gồm 5 khoản: a) Vốn đầu tư xây dựng cơ bản nguồn trong nước, bao gồm cả vốn đầu tư từ nguồn thu tiền sử dụng đất, xổ số kiến thiết và các nguồn vốn khác thuộc ngân sách nhà nước (nếu có); b) Vốn đầu tư từ nguồn bội chi ngân sách địa phương, c) Vốn trái phiếu Chính phủ, d) Vốn công trái quốc gia, e) Vốn hỗ trợ chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài”. [3] Ở đây, vốn công trái quốc gia, vốn trái phiếu Chính phủ, trái phiếu chính quyền địa phương, vốn hỗ trợ phát triển chính thức, vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ... có bản chất ngân sách Nhà nước, được phản ánh vào vốn ngân sách Nhà nước.

Ngoài ra, Khoản 44, Điều 4, Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13 quy định: “Vốn nhà nước bao gồm vốn ngân sách nhà nước; công trái quốc gia, trái phiếu chính phủ, trái phiếu chính quyền địa phương; vốn hỗ trợ phát triển chính thức, vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ; vốn từ quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp; vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước; vốn tín dụng do Chính phủ bảo lãnh; vốn vay được bảo đảm bằng tài sản của Nhà nước; vốn đầu tư phát triển của doanh nghiệp nhà nước; giá trị quyền sử dụng đất”[4]. Đến đây, vốn công trái quốc gia, trái phiếu Chính phủ ... lại được “tách ra” khỏi Vốn ngân sách nhà nước. Do đó, theo các quy định trên, “vốn ngân sách Nhà nước” và các nguồn vốn khác quy định tại Luật Đầu tư công và Luật Đấu thầu là các nguồn vốn khác nhau.

Tiếp đến, tại Điểm a, Khoản 1, Điều 1 Thông tư số 09/2016/TT-BTC ngày 18/1/2016 của Bộ Tài chính quy định về quyết toán dự án hoàn thành thuộc nguồn vốn Nhà nước, vốn Nhà nước được quy định: “Vốn Nhà nước bao gồm: Vốn đầu tư công, vốn tín dụng do Chính phủ bảo lãnh, vốn vay được bảo đảm bằng tài sản của Nhà nước, vốn đầu tư phát triển của doanh nghiệp Nhà nước”. Như vậy, cùng khái niệm “Vốn nhà nước”, nhưng “Vốn nhà nước” trong Luật Đấu thầu không bao gồm vốn đầu tư công, còn “vốn nhà nước” trong Thông tư số 09/2016/TT-BTC lại xuất hiện vốn đầu tư công.

Như vậy, khái niệm về vốn đầu tư công, vốn Nhà nước, vốn ngân sách Nhà nước được quy định tại nhiều luật khác nhau nhưng chưa có sự thống nhất, thiếu rõ ràng, dẫn đến khó khăn trong việc xác định thẩm quyền, trình tự, thủ tục áp dụng trong triển khai thực hiện thực hiện dự án đầu tư. Chính sự không thống nhất này sẽ khiến cho những ai nghiên cứu “Đầu tư công từ vốn ngân sách nhà nước” gặp khó khăn trong việc “xác định nguồn vốn”, xác định đối tượng nghiên cứu.

### ***Thứ hai, vốn đầu tư công trong Luật đầu tư công hiện nay “thừa” nhưng lại “thiếu”***

Luật Đầu tư công quy định: ***vốn đầu tư công gồm: (1) vốn ngân sách nhà nước, (2) vốn công trái quốc gia, (3) vốn trái phiếu Chính phủ, (4) vốn trái phiếu chính quyền địa phương, (5) vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, (6) vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, (7) vốn từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối ngân sách nhà nước, (8) các khoản vốn vay khác của ngân sách địa phương để đầu tư***. Do đó, vốn đầu tư công trong Luật Đầu tư công hiện nay đang thiếu đi ba thành phần quan trọng:

- 1) Trái phiếu Chính phủ bảo lãnh.
- 2) Phần vốn và tài sản mà ngân sách đã đầu tư vào doanh nghiệp.
- 3) Phần vốn Nhà nước trong các dự án liên kết.

Như vậy, chúng ta đang bỏ qua nhiều phần vốn có nguồn gốc từ ngân sách. Các vấn đề liên quan đến đầu tư của khu vực doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đang khiến dư luận rất quan tâm, bức xúc. Cần ‘quản’ cả vấn đề này trong Luật Đầu tư công để đảm bảo vốn đầu tư của Nhà nước được sử dụng hiệu quả. Hiện nay, nhiều khoản vốn vẫn được cho là của doanh nghiệp, nhưng thực tế cũng là của Nhà nước, bởi lẽ ra, khoản tiền đó các tập đoàn, tổng công ty nhà nước phải nộp về cho ngân sách, song đã được để lại để đầu tư.

Quốc hội cần nghiên cứu, quy định thống nhất các khái niệm về vốn tại Luật Đầu tư công (sửa đổi) để tạo thuận lợi trong việc áp dụng pháp luật, đảm bảo các nguyên tắc cơ bản trong hoạt động đầu tư, đầu tư xây dựng và thống nhất quản lý giữa các luật hiện hành. Việc một dự luật có phạm vi điều chỉnh là toàn bộ các hoạt động đầu tư sử dụng vốn nhà nước sẽ khắc phục được sự chồng chéo và thiếu đồng bộ, đảm bảo tính nhất quán trong việc quản lý các hoạt động đầu tư sử dụng vốn nhà nước, đặc biệt là quản lý các hoạt động đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước, đảm bảo hiệu quả cao hơn, khắc phục những tồn tại hiện nay.

Tuy cần bổ sung thêm nguồn trong vốn đầu tư công, nhưng một số khoản hiện có lại không phù hợp với thực tế. Tại khoản 21. Điều 4 của Luật Đầu tư công quy định: “Nguồn vốn đầu tư công gồm có 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 vốn ngân sách Nhà nước...”; và tại Khoản 6 của Nghị định số 77/2015/NĐ-CP của Chính phủ về kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm quy định: “Vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước là các khoản vốn do Ngân hàng Phát triển Việt Nam và Ngân hàng Chính sách xã hội cho vay để đầu tư các dự án thuộc đối tượng vay vốn tín dụng đầu tư và tín dụng chính sách xã hội”. [7]

Những quy định này là không phù hợp trong quá trình thực thi các dự án đầu tư. Bởi, thực tế chi cho đầu tư công là chi cho những dự án không thu hồi vốn, không có mục đích lợi nhuận. Còn vốn tín dụng là vốn vay và phải thu hồi vốn. Nói cách khác, vốn tín dụng là vốn vay có mục đích kinh doanh. Mục đích sử dụng của nguồn vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước và vốn từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối ngân sách Nhà nước là khác nhau. Nhưng trong Luật Đầu tư công quy định hai nguồn vốn này giống nhau, như vậy không phù hợp.

Hơn nữa, theo Điều 5 Luật Đầu tư công, lĩnh vực 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; đầu tư và hỗ trợ hoạt động cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích; đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư. Trong khi đó, Ngân hàng Chính sách xã hội là tổ chức tín dụng của Nhà nước hoạt động nhằm phục vụ mục tiêu giảm nghèo và an sinh xã hội. Đối tượng vay vốn tại Ngân hàng Chính sách xã hội là người nghèo và các đối tượng chính sách khác do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chỉ định. Mục đích sử dụng vốn vay là để phục vụ sản xuất, kinh doanh, tạo việc làm, cải thiện đời sống góp phần thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo, ổn định xã hội. Vì vậy, lĩnh vực hoạt động của Ngân hàng Chính sách xã hội không

thuộc lĩnh vực đầu tư công (theo quy định của Điều 5 Luật Đầu tư công). Do đó, nếu quy định nguồn vốn tín dụng vay từ Ngân hàng Chính sách xã hội thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đầu tư công thì việc quản lý sử dụng nguồn vốn này sẽ không thực hiện được.

Do đó, để quản lý hiệu quả vốn đầu tư công, khắc phục tồn tại hạn chế, vướng mắc trong thời gian qua, giúp thúc đẩy tăng trưởng nền kinh tế, thì cần bổ sung, sửa đổi vốn đầu tư công trong Luật đầu tư công hiện nay.

### **Tài liệu tham khảo**

6. Bài viết “Sửa đổi Luật Đầu tư công phù hợp với thực tiễn và đảm bảo tính khả thi” đăng trên <http://kinhtevadubao.vn/chi-tiet/90-13399-sua-doi-luat-dau-tu-cong-phu-hop-voi-thuc-tien-va-dam-bao-tinh-kha-thi.html>
7. Quốc hội (2014), *Luật Đầu tư công 2014*, ngày 18/6/2014, khoản 15, điều 4, Chương 1
8. [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, ngày 15 tháng 8 năm 2017.
9. Quốc hội (2013), Luật Đấu thầu, ngày 26/11/2013.
10. [Chính phủ \(2015\), Nghị định số 59/2015/NĐ-CP, Nghị định về Quản lý dự án đầu tư xây dựng, ngày 18/06/2015.](#)
11. Quốc hội (2015), Luật Ngân sách Nhà nước, số: 83/2015/QH13, ngày 25/06/2015
12. Chính phủ, Nghị định số [77/2015/NĐ-CP](#) ngày 10/9/2015 về kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm.

**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](mailto:Hatuyetminh.hubt@gmail.com)**