
HOÀN THIỆN CƠ CHẾ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐẦU TƯ TẠI VIỆT NAM

Phạm Văn Hùng

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: hungpv@neu.edu.vn

Mã bài: JED - 303

Ngày nhận: 22/7/2021

Ngày nhận bản sửa: 03/09/2021

Ngày duyệt đăng: 25/11/2021

Tóm tắt:

Sau 35 năm đổi mới, cơ chế quản lý nhà nước về đầu tư đã từng bước hoàn thiện và có những bước tiến dài. Hoạt động đầu tư đã có những kết quả, thành tựu đáng kể. Tuy nhiên, so với yêu cầu của sự phát triển trong bối cảnh mới thì cơ chế đầu tư hiện hành vẫn bộc lộ những điểm hạn chế. Vì vậy, việc nghiên cứu để hoàn thiện cơ chế quản lý hoạt động đầu tư trong thời gian tới là hết sức cần thiết. Bài viết này sẽ hệ thống hóa quá trình hoàn thiện cơ chế quản lý đầu tư của Việt Nam từ khi thực hiện đổi mới đến nay. Đánh giá những kết quả tích cực, phân tích các hạn chế, phát hiện những nguyên nhân để từ đó đưa ra các giải pháp về cơ chế chính sách cho thời gian tới. Trong các giải pháp, giải pháp tạo cơ chế giải quyết tranh chấp trong đầu tư quốc tế cần được quan tâm đặc biệt do hoạt động đầu tư quốc tế đã, đang và sẽ ngày càng gia tăng cả về quy mô và mức độ phức tạp.

Từ khóa: Đầu tư, luật đầu tư, cơ chế quản lý nhà nước đầu tư.

Mã JEL: O21.

Improving the state management mechanism of investment in Vietnam

Abstract:

After 35 years of renovation, the state management mechanism of investment has gradually improved and made great achievements. Investment activities have had remarkable results and effects. However, compared with the requirements of development in the new context, the current investment management mechanism still reveals limitations. Therefore, it is very necessary to study to perfect the investment management mechanism in the coming time. This study systematizes the process of perfecting Vietnam's investment management mechanism from the time of revolution, evaluates the positive results, analyzes the limitations, and discovers the causes from which to propose solutions on mechanisms and policies for the coming time. Among the solutions, the solution to create a dispute settlement mechanism in international investment needs special attention because international investment activities have been increasing in both scale and complexity.

Keywords: Investment, law on investment, state management mechanism.

JEL Code: O21.

1. Đặt vấn đề

Trước khi thực hiện đổi mới, nền kinh tế Việt Nam vận hành theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung. Vì vậy, quản lý đầu tư thời kỳ này cũng phải tương thích với cơ chế quản lý kinh tế. Hoạt động đầu tư trước năm 1986 được điều chỉnh bởi Nghị định 232/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng. Điều lệ quản lý đầu tư xây dựng cơ bản lần đầu tiên được ban hành theo Nghị định 232/HĐBT là cơ sở pháp lý quan trọng trong quản lý hoạt động đầu tư xây dựng tại Việt Nam. Tuy nhiên, Điều lệ này vẫn còn có một số điểm hạn chế: chỉ thích hợp với các công trình có quy mô lớn, còn các công trình quy mô vừa và nhỏ do có những quy định cứng nhắc nên không thể thực hiện được. Điều lệ đầu tư này chỉ đề cập đến nguồn vốn tập trung của ngân sách nhà nước còn các nguồn khác không quan tâm nên cũng không có cơ chế huy động; chấp hành trình tự đầu tư chưa thống nhất, đồng bộ; cơ chế giao nhận thầu còn nhiều bất cập; yếu tố hiệu quả chưa được coi là tiêu chí đánh giá hoạt động đầu tư. Những bất cập này làm cho nền kinh tế không huy động tối đa các nguồn

lực cho đầu tư phát triển. Từ khi thực hiện chính sách đổi mới đến nay, cơ chế quản lý hoạt động đầu tư đã có bước tiến dài. Các nguồn lực cả trong và ngoài nước được huy động cho đầu tư. Tăng trưởng kinh tế có những kết quả ấn tượng trong khu vực. Tuy nhiên, với xu hướng của mở cửa hội nhập ngày càng sâu sắc, áp lực của tiến bộ khoa học công nghệ trong bối cảnh cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 thì cơ chế quản lý đầu tư thực sự chưa đáp ứng yêu cầu của tình hình mới. Bài báo này sẽ tập trung nghiên cứu quá trình hoàn thiện cơ chế quản lý đầu tư tại Việt Nam trong 35 năm qua so sánh, đối chiếu với mục tiêu của quá trình đổi mới, mức độ tiếp cận với chuẩn mực quốc tế và yêu cầu của hội nhập quốc tế để đánh giá những kết quả tích cực, nhận diện những hạn chế, luận giải những nguyên nhân, để từ đó đưa ra các kiến nghị nhằm tiếp tục hoàn thiện cơ chế quản lý đầu tư tại Việt Nam đáp ứng nhu cầu phát triển bền vững bao trùm của nền kinh tế trong giai đoạn tới.

2. Quá trình hoàn thiện cơ chế quản lý hoạt động đầu tư tại Việt Nam

Từ khi Việt Nam chính thức thực hiện đường lối đổi mới (1986), nền kinh tế Việt Nam dần chuyển đổi sang cơ chế thị trường. Đổi mới của Việt Nam được gắn với mở cửa. Mục tiêu của quá trình hoàn thiện cơ chế quản lý hoạt động đầu tư là từng bước chuyển đổi sang cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, hội nhập ngày càng sâu sắc hơn với các chuẩn mực của đầu tư quốc tế, nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đảm bảo tiến bộ và công bằng xã hội.

Thực tiễn cho thấy đầu tư là một trong những lĩnh vực tiên phong trong đổi mới mở cửa với Luật Đầu tư Nước ngoài được Quốc hội thông qua ngay từ năm 1987, và từ 1988 dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài bắt đầu chảy vào Việt Nam. Từ năm 1993, Việt Nam bình thường hóa quan hệ với hai tổ chức tài chính - tiền tệ lớn nhất hành tinh (Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế), dòng vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) chính thức được khôi phục. Từ đó, dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và ODA vào Việt Nam liên tục gia tăng. Khung pháp lý về đầu tư trực tiếp nước ngoài cũng ngày càng hoàn thiện. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng cho Việt Nam từng bước hội nhập ngày càng sâu hơn vào nền kinh tế toàn cầu.

Đối với đầu tư trong nước, cơ chế quản lý đầu tư cũng liên tục được hoàn thiện. Bắt đầu từ 1988, Quyết định 80/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng được ban hành đã bước đầu làm mềm mại hóa các quy định của Nghị định 232/HĐBT. Tuy nhiên, phải đến năm 1990, điều lệ quản lý đầu tư và xây dựng ban hành theo Nghị định 385/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng mới chính thức thay thế Nghị định 232/HĐBT với những thay đổi khá căn bản đề phù hợp với cơ chế quản lý kinh tế mới, phù hợp với bối cảnh của nền kinh tế chuyển đổi. Cơ chế quản lý đầu tư theo Nghị định 385/HĐBT bắt đầu đa dạng hóa các nguồn vốn đầu tư bao gồm không chỉ nguồn vốn ngân sách nhà nước mà còn có nguồn vốn tín dụng của Nhà nước cho đầu tư, vốn vay nước ngoài, vốn viện trợ, vốn hợp tác liên doanh với nước ngoài, và vốn huy động từ nhân dân. Mặc dù, đã có những đổi mới, nhưng Nghị định 385/HĐBT chưa nhất quán được quan điểm Nhà nước thống nhất quản lý mọi nguồn vốn đầu tư, các nguyên tắc quản lý đầu tư chưa theo chuẩn mực quốc tế và yếu tố thị trường trong đầu tư vẫn còn khiêm tốn.

Sau 4 năm triển khai cơ chế quản lý đầu tư ban hành theo Nghị định 385/HĐBT đã bộc lộ nhiều vấn đề không còn phù hợp với sự phát triển kinh tế xã hội nói chung và lĩnh vực đầu tư nói riêng. Ngày 20 tháng 10 năm 1994, Điều lệ mới về quản lý đầu tư được ban hành theo Nghị định 177/CP của Chính phủ để thay thế Nghị định 385/HĐBT. Điều lệ Quản lý Đầu tư này đã xác định rõ được nguyên tắc quản lý đầu tư theo cơ chế thị trường; thực hiện quản lý thống nhất của Nhà nước về cơ chế chính sách và tiêu chuẩn kinh tế kỹ thuật; thực hiện đúng trình tự đầu tư và xây dựng; phân định rõ chức năng quản lý nhà nước về đầu tư và quản lý hoạt động đầu tư kinh doanh. Thực hiện phân cấp trong quản lý hoạt động đầu tư.

Cơ chế quản lý hoạt động đầu tư tiếp tục được đổi mới với Nghị định 42/CP của Chính phủ ngày 16 tháng 7 năm 1996. Nghị định 42/CP có một số thay đổi tiến bộ hơn như: tăng quy mô phân loại dự án đầu tư; thẩm quyền quyết định đầu tư thay đổi theo hướng thu hẹp bắt các dự án do Thủ tướng quyết định đầu tư; ban hành quy chế đấu thầu theo Nghị định 43/CP với yêu cầu công bằng, cạnh tranh công bằng. Tuy nhiên, tình hình đầu tư vẫn phân tán, tình hình triển khai kế hoạch đầu tư hàng năm vẫn chậm, cơ quan kế hoạch nhà nước vẫn can thiệp sâu vào kế hoạch đầu tư hàng năm; trong công tác quản lý đầu tư vẫn còn nhiều đầu mối.

Để khắc phục những hạn chế của Nghị định 42/CP, Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị định 52/CP ngày 8 tháng 7 năm 1999 và Nghị định 12/CP ngày 5 tháng 5 năm 2000 với những điểm tích cực như: phân cấp

thẩm quyền quyết định đầu tư thuộc nguồn vốn ngân sách có sự cải thiện về thủ tục, giảm bớt sự can thiệp của Nhà nước khi ra quyết định đầu tư đối với các dự án đầu tư không thuộc nguồn vốn ngân sách (Phạm Văn Hùng, 2012).

Quy chế quản lý đầu tư ban hành theo Nghị định 07/2003/NĐ-CP của Chính phủ là một bước tiến tiếp theo trong thực hiện phân cấp quản lý hoạt động đầu tư. Đối với các dự án không sử dụng vốn ngân sách thì ai là người bỏ vốn người đó quyết định đầu tư (nằm trong quy hoạch được duyệt). Nghị định 07/CP còn quy định rõ về quản lý các dự án quy hoạch; quy định về giám sát và đánh giá đầu tư.

Năm 2005 là năm có dấu mốc quan trọng trong quá trình hoàn thiện cơ chế quản lý đầu tư tại Việt Nam với sự ra đời của Luật Đầu tư chung và Luật doanh nghiệp thống nhất. Bước đầu thể chế hóa việc tạo lập môi trường đầu tư bình đẳng giữa cả nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài, giữa hoạt động đầu tư của nhà nước và hoạt động đầu tư kinh doanh của các chủ thể khác trong nền kinh tế. Đây cũng là bước chuẩn hóa khuôn khổ pháp lý về đầu tư, kinh doanh theo chuẩn mực quốc tế để kết thúc đàm phán và chính thức gia nhập tổ chức thương mại thế giới (WTO) vào đầu năm 2007.

Cơ chế quản lý hoạt động đầu tư tiếp tục được hoàn thiện với việc sửa đổi bổ sung Luật Đầu tư vài các năm 2014, 2020 để điều chỉnh hoạt động đầu tư kinh doanh. Luật Đầu tư Công ban hành lần đầu tiên năm 2014 và sửa đổi năm 2019 điều chỉnh hoạt động đầu tư của Nhà nước nhằm cung ứng tài sản công và dịch vụ công. Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) ban hành năm 2020 điều chỉnh hình thức đầu tư hỗn hợp với sự tham gia của cả Nhà nước và tư nhân nhằm tận dụng ưu thế và khắc phục hạn chế của các hình thức đầu tư độc lập.

3. Kết quả và những tồn tại của cơ chế quản lý đầu tư hiện nay tại Việt Nam

3.1. Kết quả của quá trình cải thiện cơ chế quản lý đầu tư tại Việt Nam

Nhìn lại quá trình 35 năm hoàn thiện cơ chế quản lý hoạt động đầu tư, có thể thấy rằng công tác quản lý hoạt động đầu tư ngày càng hoàn thiện và ngày càng theo hướng thị trường, và đang dần tiếp cận với chuẩn mực quốc tế. Đã hình thành hệ thống pháp luật về đầu tư khá đầy đủ, tạo cơ sở pháp lý cho các nhà đầu tư, các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế hoạt động. Cơ chế quản lý đầu tư ngày càng thông thoáng, minh bạch, công khai hơn cũng là động lực để thu hút vốn đầu tư cả trong nước và nước ngoài. Quy mô vốn

Bảng 1: Tổng vốn đầu tư toàn xã hội và cơ cấu đầu tư theo nguồn vốn

	Thực hiện giai đoạn 2011- 2015	2016	2017	2018	2019	2020	Thực hiện giai đoạn 2016- 2020
Tổng vốn đầu tư xã hội (nghìn tỷ đồng)	5616,3	1487,6	1670,2	1857,1	2048,5	2164,5	9227,9
So với GDP (%)	31,7	33	33,4	33,5	33,9	34,4	33,7
Vốn ngân sách nhà nước (%)	23,4	20,8	19	19,6	18,6	23,3	20,3
Vốn tín dụng đầu tư nhà nước	4,1	4,3	3,5	2,0	2,0	1,5	2,6
Vốn đầu tư doanh nghiệp nhà nước	10,1	11,3	12,2	10,1	8,5	6,7	9,5
Vốn đầu tư của tư nhân và dân cư	38,3	38,9	40,6	43,3	46,0	44,9	43,1
Vốn FDI	22,6	23,6	23,7	23,4	22,9	21,4	22,9
Vốn khác	1,8	0,9	1	1,6	2,0	2,2	1,6

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2021).

đầu tư toàn xã hội không chỉ tăng nhanh mà cơ cấu đầu tư cũng có sự dịch chuyển theo hướng phù hợp với kinh tế thị trường. Đặc biệt trong năm cuối của giai đoạn 10 năm thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2011-2020, tốc độ tăng vốn đầu tư ghi nhận mức tăng cao kỷ lục trong suốt một thập kỷ qua

nhờ thực hiện hàng loạt các giải pháp, tháo gỡ vướng mắc cũng như đẩy nhanh tiến độ thực hiện các dự án đầu tư.

Trước khi thực hiện đổi mới, đầu tư được hiểu chỉ là nguồn từ ngân sách nhà nước thực hiện theo cơ chế cấp phát thì cho đến nay các nguồn vốn đầu tư đã được đa dạng hóa và cơ chế phân bổ vốn đã dần chuyển sang cơ chế thị trường và theo tín hiệu thị trường. Ngoài vốn đầu tư của Nhà nước thì đầu tư của tư nhân và dân cư đã chiếm tỷ trọng đáng kể (giai đoạn 2016-2020 là 43,1% tổng vốn đầu tư toàn xã hội và đang có xu hướng tăng, giai đoạn 2011-2015 chỉ chiếm 38,3%). Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài năm 2020 chiếm tỷ trọng 21,4% tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Đầu tư của Nhà nước cũng đã được đa dạng hóa. Bên cạnh nguồn vốn từ ngân sách nhà nước còn có tín dụng của Nhà nước cho đầu tư và đầu tư của doanh nghiệp nhà nước. Kể từ năm 1996, đầu tư của Nhà nước phải thực hiện theo quy chế đấu thầu. Với Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 đã đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, giảm thiểu các thủ tục đầu tư không cần thiết, rút ngắn quy trình, thời gian thực hiện các thủ tục về đầu tư, đẩy mạnh phân cấp, giao trách nhiệm, tạo sự chủ động cho các Bộ, ngành, địa phương (Quốc Hội, 2019). Luật Đầu tư năm 2020 và Luật Doanh nghiệp năm 2020 đã góp phần cải cách mạnh mẽ trong khuyến khích đầu tư kinh doanh của các doanh nghiệp (Quốc

Bảng 2: Số lượng doanh nghiệp thành lập mới và quy mô vốn đăng ký

	Giai đoạn 2011- 2015	2016	2017	2018	2019	2020	Giai đoạn 2016- 2020
Số doanh nghiệp thành lập mới (<i>ngàn doanh nghiệp</i>)	293,8	110	127	131,3	138,1	134,9	811,5
Tổng vốn đăng ký của doanh nghiệp mới (<i>ngàn tỷ</i>)	2413	891	1296	1478	1730	2235,6	7630,6

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2021).

Hội, 2020a,b). Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư năm 2020 nhằm thu hút mạnh mẽ hơn nguồn vốn đầu tư tư nhân, nhất là các lĩnh vực y tế, giáo dục, môi trường, hạ tầng giao thông... góp phần bổ sung và đa dạng hóa các nguồn lực đầu tư.

Từng bước cải thiện cơ chế quản lý đầu tư cũng đã góp phần tạo ra môi trường đầu tư, kinh doanh cởi mở, thân thiện. Đầu tư của tư nhân và dân cư gia tăng và có tỷ trọng lớn gắn với việc số doanh nghiệp mới gia tăng cả về số lượng và vốn đăng ký.

Do chính sách đầu tư và kinh doanh ngày càng thông thoáng, môi trường đầu tư cạnh tranh, minh bạch hơn nên tinh thần khởi nghiệp lan tỏa rộng rãi. Xu hướng phát triển các mô hình đầu tư dựa trên đổi mới sáng tạo diễn ra ngày càng sôi động. Giai đoạn 2016-2020 có 811,5 ngàn doanh nghiệp thành lập mới với số vốn đăng ký bình quân 1 doanh nghiệp tăng 1,6 lần so với giai đoạn 2011-2015. Số vốn đăng ký bình quân 1 doanh nghiệp năm 2020 đạt 16,6 tỷ đồng tăng hơn 2,6 lần so với năm 2015. Lũy kế đến hết năm 2020, số doanh nghiệp đã đăng ký (đã trừ các doanh nghiệp giải thể) là 1,4 triệu doanh nghiệp. Đầu tư của khu vực tư nhân và dân cư đã có đóng góp quan trọng cho tăng trưởng và phát triển của đất nước. Đến nay, đã hình thành một số tập đoàn kinh tế tư nhân lớn như VinGroup, SunGroup, Hòa Phát,... có khả năng ứng dụng khoa học công nghệ, có thương hiệu và năng lực cạnh tranh trong nước và đang dần vươn ra cạnh tranh trong khu vực và quốc tế.

Tình trạng đầu tư dàn trải, nợ đọng trong đầu tư xây dựng dần được khắc phục, thủ tục đầu tư đã giảm nhiều; tình trạng “quy hoạch treo”, đầu tư không theo quy hoạch từng bước được khắc phục.

3.2. Những tồn tại cần khắc phục trong cơ chế quản lý đầu tư hiện hành

Bên cạnh những kết quả tích cực, cơ chế quản lý hoạt động đầu tư tại Việt Nam vẫn còn một số tồn tại cần khắc phục như sau:

Thứ nhất, mặc dù hệ thống pháp luật về đầu tư ngày càng được hoàn thiện nhưng hiệu lực và hiệu quả chưa cao. Vẫn có khoảng cách nhất định giữa quy định của luật pháp và việc thực thi trên thực tế. Cơ chế phân cấp về đầu tư ngày càng được đẩy mạnh nhưng trong triển khai thực hiện còn thiếu đồng bộ, thiếu cơ chế giám sát hiệu quả. Việc lập quy hoạch chưa đồng bộ, chất lượng một số đồ án quy hoạch chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Công tác quản lý và triển khai thực hiện quy hoạch được duyệt còn hạn chế. Một số bất cập trong cơ chế chính sách tuy đã được phát hiện nhưng còn chậm sửa đổi, bổ sung. Hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra còn chông chéo. Trong các quy định về quản lý đầu tư vẫn chưa có sự gắn kết giữa chi đầu tư và chi thường xuyên (đảm bảo trang thiết bị, vận hành, duy tu, bảo dưỡng...). Công tác quản lý đầu tư, quản lý tài chính, quản lý tài sản công, quản lý đất đai ở một số cơ quan, địa phương kém hiệu quả.

Thứ hai, các nguồn vốn đầu tư đã được đa dạng hóa, tuy nhiên cơ chế phối hợp để phát huy hiệu quả tổng thể giữa các nguồn vốn chưa cao. Mỗi liên kết về kinh tế giữa đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài còn hạn chế. Mặc dù, số dự án và quy mô vốn đầu tư trực tiếp và gián tiếp nước ngoài ngày một gia tăng nhưng công tác phối hợp, trao đổi thông tin, quy hoạch trong xây dựng chính sách, pháp luật về đầu tư, quản lý đầu tư giữa các bộ, ngành và địa phương còn nhiều hạn chế, chưa bảo đảm hiệu lực, hiệu quả. Năng lực của cán bộ quản lý nhà nước về đầu tư ở địa phương chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế. Công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của nhà đầu tư nước ngoài còn có lúc, có nơi chưa đúng quy định pháp luật, chưa tận dụng tốt giai đoạn này để giải quyết dứt điểm khiếu nại, vướng mắc của nhà đầu tư,... Mặc dù các quy định về đầu tư đang được đổi mới theo hướng tiệm cận với chuẩn mực quốc tế nhưng công tác phòng ngừa tranh chấp đầu tư quốc tế tại Việt Nam hiện vẫn chưa được chú trọng đúng mức, cụ thể như: nhận thức của các cơ quan nhà nước, chính quyền địa phương các cấp về tầm quan trọng của công tác này chưa tương xứng; chưa có cơ chế phối hợp trong phòng ngừa tranh chấp đầu tư quốc tế; hiểu biết của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác quản lý nhà nước đối với các cam kết quốc tế về đầu tư và đề xuất, đàm phán các dự án đầu tư của Việt Nam còn hạn chế.

Bảng 3: Hệ số ICOR của Việt Nam qua các năm

	Giai đoạn 2011-2015	2016	2017	2018	2019	2020	Giai đoạn 2016-2020
ICOR	6,25	6,42	6,11	5,98	6,08	14,28	7,04
Tăng trưởng GDP (%)	5,91	6,21	6,81	7,08	7,02	2,91	5,99

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2021).

Thứ ba, môi trường đầu tư, kinh doanh có được cải thiện nhưng vẫn còn chậm. Năng lực cạnh tranh của Việt Nam vẫn đứng ở thứ hạng thấp so với các quốc gia trong khu vực (đứng thứ 7 trong ASEAN) và còn cách xa so với Thái Lan, Malaysia và Singapore. Rào cản cạnh tranh tạo gánh nặng về chi phí và rủi ro cho doanh nghiệp. Vẫn còn hiện tượng chuyển giá, hiện tượng đầu tư “chui”, đầu tư “núp bóng” diễn ra tại một số địa phương. Một số doanh nghiệp, nhà đầu tư vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Tình trạng vi phạm trật tự xây dựng vẫn xảy ra tại một số địa phương (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2021).

Thứ tư, hiệu quả đầu tư chậm được cải thiện. Giai đoạn 2011-2015, ICOR bình quân của Việt Nam là 6,25 thì giai đoạn 2016-2020 là 7,04. Nếu loại bỏ năm 2020 do yếu tố bất thường là ảnh hưởng của đại dịch Covid-19 thì mức độ cải thiện cũng không đáng kể.

Công tác giải phóng mặt bằng gặp nhiều trở ngại, vướng mắc, mất nhiều thời gian nên làm chậm tiến độ của hầu hết các dự án. Nhiều dự án phải điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư do chi phí giải phóng mặt bằng tăng cao, gây khó khăn trong việc cân đối vốn và hoàn thành dự án theo đúng tiến độ. Tình trạng lãng phí, chất lượng công trình thấp chưa được giải quyết triệt để, tiến độ giải ngân đầu tư công chậm, tỷ lệ giải ngân hàng năm chưa đạt mục tiêu đề ra. Năm 2018 đạt 76,89%, năm 2019 đạt 76,73% và năm 2020 đạt 82,03% (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2021).

3.3. Nguyên nhân của những tồn tại

Nguyên nhân của các tồn tại còn khá nhiều, tuy nhiên nổi cộm là các nguyên nhân chính như sau:

Thứ nhất, nhận thức về tư duy kinh tế thị trường gắn với hiệu quả đầu tư của một bộ phận cán bộ nhất là cán bộ cơ sở và phần đông công chúng vẫn còn hạn chế. Chính vì vậy, mặc dù thể chế pháp luật về đầu tư tuy đã khá đầy đủ và ngày càng hoàn thiện theo hướng thị trường nhưng trong triển khai thực hiện vẫn chưa được như mong muốn. Việc giải quyết các thủ tục về đầu tư, đất đai và nhiều thủ tục hành chính khác chưa thông suốt, chưa hiệu quả. Số lượng giấy tờ khi xin giấy phép và làm thủ tục kiểm tra, thanh tra chuyên ngành vẫn còn lớn. Phân công, phân cấp, phân quyền giữa các ngành các cấp chưa hợp lý, mạnh mẽ, đồng bộ. Năng lực của một số địa phương chưa đáp ứng yêu cầu. Sự phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương thiếu chặt chẽ đã làm giảm hiệu lực, hiệu quả của phân cấp. Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình đã được cải thiện nhưng vẫn còn thấp. Quy định về xử lý trách nhiệm người đứng đầu chưa quyết liệt, mạnh mẽ.

Thứ hai, nền kinh tế ngày càng hội nhập sâu sắc, độ mở của nền kinh tế lớn trong khi điều kiện kinh tế toàn cầu có nhiều biến động khó lường, gây khó khăn cho công tác xây dựng chính sách, phân tích, dự báo và tính tự chủ trong thực thi chính sách. Hội nhập sâu hơn, nhiều hiệp định thương mại, đầu tư đa phương, song phương được ký kết và thực thi trong khi năng lực cán bộ nhất là ở các địa phương chưa theo kịp yêu cầu của phát triển. Nhiều dự án hơn được triển khai, nhiều cam kết đầu tư quốc tế phải thực thi thì khả năng gia tăng các tranh chấp trong đầu tư quốc tế gia số lượng các vụ và mức độ phức tạp là xu hướng khách quan.

Thứ ba, chất lượng quy hoạch còn thấp, tính dự báo còn hạn chế, thiếu tính liên kết, đồng bộ gây lãng phí và kém hiệu quả đầu tư đặc biệt là các dự án hạ tầng. Thể chế quản lý đầu tư còn yếu vì vậy dẫn đến công tác giải phóng mặt bằng gặp nhiều khó khăn, vướng mắc, mất nhiều thời gian, làm chậm tiến độ của hầu hết các dự án. Chất lượng chuẩn bị dự án chưa tốt, một số bộ, cơ quan và trung ương và địa phương phê duyệt dự án chưa bảo đảm đầy đủ các quy định hiện hành. Trong công tác lập dự án, vẫn còn tình trạng một số dự án chuẩn bị đầu tư và phê duyệt dự án mang tính hình thức để có điều kiện ghi vốn.

Thứ tư, cơ chế kiểm tra, giám sát đầu tư còn chậm đổi mới. Kỷ luật đầu tư công không nghiêm, các bộ, cơ quan trung ương và địa phương không chấp hành nghiêm các nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn đầu tư công, dẫn đến phải điều chỉnh phương án phân bổ nhiều lần, ảnh hưởng tiến độ giao kế hoạch của cả nước, lập kế hoạch đầu tư công không sát với khả năng thực hiện dẫn đến phải điều chỉnh kế hoạch trong quá trình thực hiện. Bên cạnh đó, chất lượng cán bộ, năng lực quản lý của một số chủ đầu tư ở một số nơi còn hạn chế, ảnh hưởng rất lớn đến việc hoàn thiện thủ tục đầu tư, thi công triển khai thực hiện dự án. Phát triển ứng dụng công nghệ thông tin, xây dựng chính quyền điện tử tại các cơ quan nhà nước chưa đồng bộ, tỷ lệ sử dụng dịch vụ công trực tuyến còn thấp. Xếp hạng về chính phủ điện tử của Việt Nam theo đánh giá của Liên Hiệp Quốc còn ở mức khiêm tốn (đứng thứ 6 trong ASEAN). Việc xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia, hạ tầng công nghệ thông tin nền tảng phục vụ chính phủ điện tử còn chậm.

4. Một số giải pháp tiếp tục hoàn thiện cơ chế quản lý đầu tư tại Việt Nam theo hướng hội nhập

4.1. Tiếp tục đổi mới cơ chế đầu tư theo hướng thị trường và phù hợp với thông lệ quốc tế nhằm thu hút tối đa các nguồn lực cho đầu tư

Hoàn thiện và bổ sung các chính sách hướng tới thu hút tối đa các nguồn lực đầu tư, đa dạng hóa các hình thức huy động và sử dụng tất cả các nguồn lực cả trong nước và nước ngoài đặc biệt là các nguồn lực ngoài nhà nước. Áp dụng các nguyên tắc thị trường trong quản lý, khai thác, sử dụng và phân bổ các nguồn lực. Có chính sách khuyến khích, thu hút đầu tư của tư nhân cho đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng. Có cơ chế chính sách tạo đột phá thu hút vốn đầu tư theo hình thức đối tác công-tư (PPP); đẩy mạnh thực hiện chủ trương xã hội hóa đối với các dịch vụ công cộng, đặc biệt trong các lĩnh vực y tế, chăm sóc sức khỏe nhân dân, giáo dục đào tạo, văn hóa, thể thao, các công trình dự án cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất và sinh hoạt của người dân ở nông thôn; huy động nguồn lực đất đai và tài nguyên cho đầu tư phát triển.

Bên cạnh việc tiếp tục đổi mới hệ thống chính sách, biện pháp tạo môi trường đầu tư bình đẳng, minh bạch, thông thoáng cần đào tạo và chuyên nghiệp hóa đội ngũ cán bộ công chức để rút ngắn khoảng cách giữa chính sách và thực thi chính sách. Tạo mọi điều kiện để khu vực tư nhân phát triển mạnh, bền vững, đa

dạng về quy mô, chất lượng. Hoàn thiện chính sách để thúc đẩy phát triển khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo với yêu cầu làm cho khoa học công nghệ và đổi mới sáng tạo thực sự là động lực cho tăng trưởng kinh tế, tạo bứt phá về năng suất, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế.

Đối với đầu tư nước ngoài, chuyển trọng điểm chính sách thu hút đầu tư từ số lượng sang chất lượng, ưu tiên các dự án công nghệ cao, tạo ra giá trị gia tăng cao, có mô hình quản trị hiện đại, có chuỗi cung ứng toàn cầu, có tác động lan tỏa và kết nối chặt chẽ với khu vực kinh tế trong nước.

Xây dựng các tiêu chí về đầu tư để lựa chọn, ưu tiên thu hút đầu tư phù hợp với quy hoạch, định hướng phát triển của nền kinh tế. Xây dựng chính sách khuyến khích, ưu đãi vượt trội mang tính cạnh tranh quốc tế đối với các dự án có quy mô lớn, quan trọng để thu hút các nhà đầu tư chiến lược, các tập đoàn đa quốc gia đặt trụ sở và thành lập các trung tâm nghiên cứu phát triển, trung tâm đổi mới sáng tạo tại Việt Nam.

4.2. Hoàn thiện các cơ chế giải quyết tranh chấp trong đầu tư quốc tế

Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành và địa phương, hàng năm rà soát, đánh giá việc đàm phán, ký và thực hiện các điều ước quốc tế và thỏa thuận quốc tế của Việt Nam về đầu tư; đề xuất các biện pháp nâng cao hiệu quả thực hiện, sửa đổi, bổ sung, chấm dứt hiệu lực của các điều ước quốc tế và thỏa thuận quốc tế về đầu tư không còn phù hợp với Việt Nam; xử lý kịp thời các vướng mắc, khó khăn, đặc biệt là các nguyên nhân cản trở việc thực hiện các điều ước quốc tế và thỏa thuận quốc tế về đầu tư.

Bộ Tư pháp chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành và địa phương tổ chức tuyên truyền, phổ biến kiến thức về pháp luật thương mại, đầu tư quốc tế; các cam kết quốc tế của Việt Nam về thương mại và đầu tư; hàng năm tổ chức đào tạo, tăng cường năng lực cho các cán bộ, công chức của các bộ, ngành, địa phương về pháp luật thương mại, đầu tư quốc tế; phòng ngừa và giải quyết tranh chấp đầu tư quốc tế; kiểm tra, rà soát các văn bản về ưu đãi đầu tư của các bộ, ngành và địa phương, đề xuất phương án xử lý phù hợp.

Việt Nam cần chủ động, tích cực tham gia đàm phán, hoàn thiện các cơ chế giải quyết tranh chấp giữa Nhà nước và nhà đầu tư trong khuôn khổ Ủy ban của Liên Hiệp Quốc về Luật Thương mại Quốc tế (UNCITRAL) phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh Việt Nam.

Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hàng năm rà soát, đánh giá công tác quản lý đầu tư nước ngoài tại địa phương; có giải pháp cụ thể nâng cao hiệu quả công tác này; tổ chức thực hiện đúng quy định của pháp luật và cam kết quốc tế về đầu tư tại địa phương.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành và địa phương rà soát, đánh giá việc thực hiện các cơ chế lựa chọn, sàng lọc nhà đầu tư nước ngoài ngay từ khi nhà đầu tư nước ngoài tìm kiếm cơ hội đầu tư tại Việt Nam; tập hợp, lưu giữ đầy đủ thông tin về hoạt động đầu tư nước ngoài tại Việt Nam. Nghiên cứu, xây dựng cơ chế phối hợp giữa các bộ, ngành và địa phương trong rà soát, cảnh báo sớm nguy cơ phát sinh tranh chấp giữa nhà đầu tư nước ngoài và Nhà nước.

4.3. Rà soát và từng bước nâng cao chất lượng quy hoạch và hoàn thiện thể chế quản lý đầu tư

Nghiêm túc triển khai thực hiện các quy định pháp luật về đầu tư; khẩn trương rà soát, sửa đổi, những quy định của pháp luật về đầu tư còn vướng mắc trong quá trình thực hiện. Đổi mới công tác quản lý đầu tư công trong đó đặc biệt chú trọng nâng cao hiệu quả công tác chuẩn bị đầu tư; tăng cường công tác rà soát để bảo đảm các chương trình, dự án bố trí trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm phải có đầy đủ các thủ tục đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư công; quản lý chặt chẽ việc sử dụng nguồn vốn dự phòng trong kế hoạch đầu tư công trung hạn. Khoản vốn dự phòng chỉ được sử dụng cho các mục tiêu thật sự cần thiết, cấp bách theo quy định của Luật Đầu tư công, Nghị quyết của Quốc hội và các nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư công. Rà soát, hoàn thiện hệ thống quy chuẩn, tiêu chuẩn, định mức kinh tế kỹ thuật, đơn giá xây dựng, suất đầu tư xây dựng công trình phục vụ các ngành kinh tế. Tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác lựa chọn nhà thầu, quản lý đấu thầu.

Cần thể chế hóa sâu hơn nữa việc trao quyền cho các bên liên quan. Thực hiện cơ chế ngân sách trọn gói hoặc trợ cấp đối ứng trên nguyên tắc khuyến khích tinh thần tự chủ, tự ra quyết định, tự chịu trách nhiệm.

Thực hiện nghiêm túc chế độ báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư công định kỳ hoặc đột xuất theo chế độ báo cáo quy định; trong đó, phải đánh giá kết quả thực hiện, những tồn tại, hạn chế và đề xuất kiến nghị các cấp có thẩm quyền giải quyết những khó khăn, vướng mắc. Theo dõi, đôn đốc (chủ đầu tư, ban

quản lý dự án, nhà thầu) đẩy nhanh tiến độ thực hiện, giải ngân dự án. Kịp thời báo cáo cấp có thẩm quyền giải quyết các khó khăn, vướng mắc trong triển khai kế hoạch đầu tư công, thực hiện dự án. Chủ động báo cáo cấp có thẩm quyền điều chỉnh kế hoạch đầu tư trung hạn, hằng năm để thúc đẩy giải ngân và nâng cao hiệu quả đầu tư.

4.4. Đổi mới công tác giám sát, đánh giá đầu tư

Đổi mới công tác giám sát, đánh giá đầu tư theo hướng giảm các hoạt động tiền kiểm và tăng cường hậu kiểm. Công khai, minh bạch thông tin và tăng cường giám sát, đánh giá, kiểm tra phòng chống thất thoát, lãng phí trong đầu tư. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, tin học hóa trong công tác giám sát, đánh giá đầu tư.

Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước và tại doanh nghiệp. Đầu tư phát triển hạ tầng công nghệ thông tin, hình thành hệ thống trung tâm dữ liệu quốc gia, các trung tâm dữ liệu quốc gia vùng và địa phương kết nối đồng bộ, thống nhất. Xây dựng và phát triển đồng bộ hạ tầng dữ liệu quốc gia phục vụ quản lý đầu tư. Xây dựng và thực hiện chính phủ điện tử, hướng tới chính phủ số. Hoàn thiện hệ thống thông tin một cửa điện tử, công dịch vụ công về đầu tư kết nối với cổng dịch vụ công quốc gia. Hoàn thành kết nối liên thông giữa các cơ quan hành chính nhà nước và doanh nghiệp. Hoàn thiện quy trình, thủ tục đầu tư phù hợp với hoạt động của chính phủ số, cắt giảm tối đa các dịch vụ trực tiếp.

Đặc biệt, cần nâng cao trách nhiệm minh bạch và giải trình công khai. Các thông tin về dự án đầu tư công phải được công bố công khai, đầy đủ, kịp thời, và chính xác, gồm trách nhiệm của các bên thực hiện dự án, các tài liệu về tài chính và quản trị dự án... Phải đảm bảo tiếng nói của người dân phải được lắng nghe và phản hồi. Cần có cơ chế hiệu lực để người dân truyền đạt ý nguyện và các ưu tiên tới chính quyền; người dân phải có quyền giám sát, phản ánh, đòi hỏi...

5. Kết luận

Trong 35 năm đổi mới, cơ chế quản lý hoạt động đầu tư đã liên tục được hoàn thiện theo hướng ngày càng công khai, minh bạch, cạnh tranh, bình đẳng và khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư. Kết quả tích cực là hệ thống pháp luật đầu tư được hình thành khá đầy đủ, hiệu lực, hiệu quả quản lý được cải thiện (mặc dù chưa tương xứng với yêu cầu của phát triển). Quyền và lợi ích của nhà đầu tư, của doanh nghiệp ngày càng được đảm bảo. Tuy nhiên, để đáp ứng yêu cầu phát triển trong bối cảnh hội nhập ngày càng sâu sắc và cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư, thì việc tiếp tục hoàn thiện các văn bản pháp luật về đầu tư, đất đai, quy hoạch, đấu thầu, quản lý sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tại doanh nghiệp, quản lý tài sản công và các quy định liên quan đến đầu tư kinh doanh nhằm đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, minh bạch, nâng cao chất lượng thể chế pháp luật để giải phóng nguồn lực tạo điều kiện cho đầu tư phát triển kinh tế là nhiệm vụ của cả không chỉ của Nhà nước mà còn là trách nhiệm của đội ngũ doanh nghiệp và mỗi người dân.

Tài liệu tham khảo:

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2021), *Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện Nghị quyết số 142/2016/QH13 ngày 12/4/2016 của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2016-2020 và dự kiến Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2021-2025*, Hà Nội.

Phạm Văn Hùng (2012), 'Đổi mới công tác quản lý đầu tư nhằm thực hiện tái đầu tư công tại Việt Nam', *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, 17, 22-28.

Quốc Hội (2019), *Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14*, ban hành ngày 13 tháng 6 năm 2019.

Quốc Hội (2020a), *Luật Đầu tư số 61/2020/QH14*, ban hành ngày 17 tháng 6 năm 2020.

Quốc Hội (2020b), *Luật doanh nghiệp số 59/2020/QH14*, ban hành ngày 17 tháng 6 năm 2020.