

Những nút thắt cần tháo gỡ trong đầu tư công

06:24 23/05/2025

Đầu tư công không chỉ là công cụ điều tiết kinh tế vĩ mô, mà còn là đòn bẩy chiến lược để tạo dựng kết cấu hạ tầng hiện đại, khơi thông các điểm nghẽn phát triển và dẫn dắt dòng vốn xã hội. Trong điều kiện nguồn lực quốc gia còn hạn hẹp, đầu tư công càng mang ý nghĩa quyết định: Không chỉ để xây dựng những con đường, cây cầu hay bệnh viện, mà còn để tạo ra niềm tin, công ăn việc làm và động lực phục hồi – tăng trưởng kinh tế.

Hiểu rất rõ tầm quan trọng đó, ngay từ đầu nhiệm kỳ, Thủ tướng Phạm Minh Chính đã trực tiếp chỉ đạo, đôn đốc và kiểm tra trực tiếp tại hiện trường hàng loạt dự án đầu tư công trọng điểm trên cả nước. Không ít lần, Thủ tướng có mặt tại công trường từ sáng sớm hay giữa đêm khuya, làm việc xuyên lễ Tết để tháo gỡ khó khăn vướng mắc ngay tại hiện trường, yêu cầu giải ngân dứt điểm vốn đầu tư công theo kế hoạch. Quyết tâm chính trị là rất rõ ràng – nhưng để hiện thực hóa được mục tiêu phát triển, Thủ tướng và Chính phủ cần một thể chế đồng hành: đó là một Luật Đầu tư công thông thoáng, linh hoạt, minh bạch và hiệu quả.



Không ít lần, Thủ tướng có mặt tại công trường từ sáng sớm hay giữa đêm khuya, làm việc xuyên lễ Tết để tháo gỡ khó khăn vướng mắc ngay tại hiện trường, yêu cầu giải ngân dứt điểm vốn đầu tư công theo kế hoạch

Hiện, Chính phủ đã trình Kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XV một luật sửa nhiều luật trong lĩnh vực đầu tư, tài chính, ngân sách, trong đó có Luật Đầu tư công.

Trên thực tế, Luật Đầu tư công hiện hành đã tạo ra khuôn khổ pháp lý tương đối đầy đủ và chặt chẽ cho việc lập, thẩm định, phê duyệt và giám sát đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước. Nhờ có Luật, kỷ luật tài khóa và hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công đã từng bước được nâng lên, hạn chế được tình trạng đầu tư dàn trải, manh mún và thất thoát. Nhiều nguyên tắc quan trọng như công khai, minh bạch, phân cấp trách nhiệm và giám sát xã hội đã được thể chế hóa, góp phần tăng cường quản trị đầu tư công trong toàn hệ thống.

Tuy nhiên, trong bối cảnh phát triển mới – với yêu cầu phục hồi kinh tế nhanh, thúc đẩy chuyển đổi số, đầu tư hạ tầng quy mô lớn và thu hút nguồn lực tư nhân – những giới hạn về tính linh hoạt, tính tương thích và tính đồng bộ trong thực thi Luật Đầu tư công ngày càng bộc lộ rõ rệt. Chính vì vậy, việc cải cách Luật Đầu tư công không nhằm phủ nhận những thành tựu đã có, mà là để hoàn thiện thể chế và tháo gỡ những điểm nghẽn chúng ta đang phải đối mặt, đáp ứng yêu cầu thực tiễn.

Những điểm nghẽn lớn trong Luật Đầu tư công

1. Thủ tục rườm rà, chu trình đầu tư phức tạp và phân tán

Một trong những phiền nân phổ biến nhất là quy trình đầu tư công quá nhiều tầng nấc, thiếu tính tích hợp và linh hoạt. Từ bước lập chủ trương đầu tư, thẩm định, phê duyệt dự án, phân bổ kế hoạch vốn trung hạn đến vốn hằng năm, rồi đến điều chỉnh kế hoạch vốn – mỗi khâu đều cần xin ý kiến, trình cấp thẩm quyền và bổ sung hồ sơ theo mẫu biểu khác nhau. Nhiều cơ quan cùng tham gia, dẫn tới tình trạng chồng chéo, kéo dài và không rõ trách nhiệm. Hệ quả là cơ hội đầu tư bị bỏ lỡ, dự án chậm khởi công, hiệu quả sử dụng vốn giảm sút đáng kể.

2. Tỷ lệ giải ngân thấp kéo dài: có tiền mà không tiêu được

Tình trạng "tiền nằm im trong kho bạc" không còn là hiện tượng cục bộ mà trở thành căn bệnh mãn tính, lặp lại nhiều năm liên tiếp. Hệ lụy là nhiều dự án hạ tầng bị chậm tiến độ, chi phí đội vốn, cơ hội tăng trưởng bị bỏ lỡ và quan trọng hơn cả – niềm tin vào các chính sách của nhà nước bị bào mòn.

3. Cơ chế điều chỉnh vốn cứng nhắc

Khi một dự án vướng mắc không thể giải ngân – vì vướng mặt bằng, hồ sơ thiết kế, hay thủ tục đấu thầu – thì việc điều chuyển vốn sang dự án khác cũng không dễ dàng do Luật quy định quá chặt. Điều này tạo ra hiệu ứng "tắc toàn tuyến": một điểm nghẽn nhỏ có thể làm đình trệ cả kế hoạch đầu tư công của ngành, địa phương hoặc thậm chí cả năm tài khóa.

4. Quy định về vốn công trong PPP thiếu linh hoạt

Mặc dù Luật PPP năm 2020 đã thiết lập khuôn khổ pháp lý riêng cho các dự án hợp tác công – tư, nhưng khi có sử dụng vốn nhà nước để hỗ trợ xây dựng công trình, phần vốn này vẫn phải thực hiện theo quy trình của Luật Đầu tư công. Theo khoản 5 Điều 70 Luật PPP, vốn nhà nước được quản lý như một tiểu dự án hoặc hạng mục riêng và chịu sự điều chỉnh đầy đủ của pháp luật đầu tư công.

Việc áp dụng đồng thời cả Luật PPP và Luật Đầu tư công khiến thủ tục triển khai dự án trở nên phức tạp, kéo dài và thiếu linh hoạt – đi ngược với đặc trưng của mô hình PPP. Điều này làm tăng rủi ro pháp lý, gây tâm lý e ngại cho khu vực tư nhân và ảnh hưởng đến khả năng huy động vốn ngoài ngân sách. Để khắc phục, cần rà soát và điều chỉnh cơ chế phối hợp giữa hai Luật theo hướng rõ ràng, tinh gọn và thuận lợi cho thực thi.



Đầu tư công mới là một động lực phát triển

5. Tâm lý "sợ sai" khiến bộ máy thực thi bị tê liệt

Luật quy định trách nhiệm pháp lý khá nặng, nhưng lại không rõ ràng về tiêu chí đánh giá hay nguyên tắc xử lý sai sót. Điều này dẫn đến tâm lý lo ngại, sợ bị

quy kết sai phạm trong quá trình thực hiện, dù chỉ là sai kỹ thuật hay quy trình. Trong bối cảnh pháp luật chưa hoàn thiện và hướng dẫn không nhất quán, nhiều cán bộ chọn "không làm còn hơn làm sai". Sự an toàn cá nhân lấn át động lực hành động vì hiệu quả công việc.

Nguyên nhân sâu xa của nghẽn thể chế

Những điểm nghẽn trong thực thi Luật Đầu tư công không chỉ là hệ quả của sự thiếu đồng bộ trong hướng dẫn thi hành hay năng lực cán bộ địa phương, mà bắt nguồn từ những vấn đề cốt lõi trong tư duy lập pháp, thiết kế thể chế và cách tiếp cận quản trị rủi ro trong khu vực công.

1. Tư duy lập pháp thiên về kiểm soát hơn là kiến tạo

Luật Đầu tư công được xây dựng trong bối cảnh siết chặt kỷ cương, phòng ngừa thất thoát, nên tư duy chủ đạo là kiểm soát đầu vào thay vì thúc đẩy đầu ra. Mỗi quy trình, thủ tục được thiết kế như một lớp bảo vệ chống sai phạm, nhưng lại vô tình biến thành rào cản khiến toàn bộ hệ thống vận hành chậm chạp. Hậu quả là thay vì tạo ra cơ chế khuyến khích đổi mới, dám nghĩ, dám làm, Luật lại khuyến khích tâm lý an toàn, né tránh.

2. Thiếu phân loại dự án theo mức độ rủi ro

Mặc dù Luật Đầu tư công đã phân loại các dự án thành nhóm A, B, C với quy trình tương ứng, nhưng trên thực tế, sự phân biệt này chủ yếu mới dừng lại ở mức độ thẩm quyền quyết định đầu tư, thời gian thẩm định và trình tự phê duyệt, chứ chưa kéo theo được một hệ thống thủ tục hành chính, cơ chế giám sát hay mô hình quản trị khác biệt rõ nét. Nhiều thủ tục vẫn được áp dụng tương đối đồng đều, khiến một số dự án quy mô nhỏ, rủi ro thấp cũng phải trải qua quy trình nặng nề, gây lãng phí thời gian và nguồn lực. Điều này cho thấy Luật vẫn còn thiếu một cơ chế quản trị rủi ro tinh vi, vốn là điểm cốt lõi trong mô hình điều hành đầu tư công hiện đại ở nhiều quốc gia phát triển.

3. Phân cấp nửa vời, giao nhiệm vụ nhưng không giao quyền điều chỉnh

Mặc dù Luật nêu nguyên tắc phân cấp, nhưng trong thực tế, thẩm quyền quyết định lại vẫn tập trung ở Trung ương, đặc biệt trong các khâu điều chỉnh kế hoạch vốn, thay đổi chủ trương đầu tư, hay phê duyệt danh mục dự án. Địa phương chỉ là đơn vị thực hiện, nhưng lại bị ràng buộc bởi quy trình mang tính xin – cho. Việc giao nhiệm vụ mà không giao đủ quyền và công cụ điều chỉnh khiến cán bộ địa phương không thể chủ động tháo gỡ khó khăn thực tế, dẫn đến tình trạng thụ động và phụ thuộc.

4. Cơ chế giám sát chủ yếu là tiền kiểm, thiếu hậu kiểm hiệu quả

Hiện nay, kiểm soát đầu tư công vẫn chủ yếu tập trung vào giai đoạn trước – phê duyệt, thẩm định, chấp thuận – trong khi giai đoạn sau như thực hiện, nghiệm thu, đánh giá hiệu quả chưa có cơ chế giám sát đủ mạnh và độc lập. Hệ thống giám sát dựa trên con người, hồ sơ giấy, thiếu ứng dụng công nghệ và dữ liệu số. Điều này vừa không giúp ngăn ngừa được sai phạm trong thực tế, vừa tạo áp lực quá mức ở khâu ban đầu, làm chậm toàn bộ quá trình triển khai đầu tư.

Từ những nguyên nhân cốt lõi nêu trên, có thể thấy rằng việc sửa đổi Luật Đầu tư công không chỉ là điều chỉnh kỹ thuật, mà cần một tư duy cải cách toàn diện – chuyển từ pháp trị kiểu cũ sang quản trị hiện đại, đặt hiệu quả và kết quả làm trung tâm.

Giải pháp cải cách triệt để theo chuẩn mực quốc tế

Muốn đầu tư công thực sự trở thành động lực tăng trưởng, chứ không phải lực cản phát triển, Việt Nam cần một cuộc cải cách thể chế mang tính nền tảng, chứ không thể chỉ vá vú kỹ thuật. Cải cách đó cần dựa trên bốn nguyên lý cốt lõi của quản trị công hiện đại: **trao quyền - gắn trách nhiệm - giám sát minh bạch - tập trung vào kết quả đầu ra**. Cụ thể là:



Muốn đầu tư công thực sự trở thành động lực tăng trưởng, chứ không phải lực cản phát triển, cần một cuộc cải cách thể chế mang tính nền tảng.

1. Thiết kế lại quy trình đầu tư theo hướng linh hoạt và tích hợp

Trước hết, cần rút gọn và tích hợp các thủ tục đang phân mảnh. Các bước lập chủ trương, thẩm định, phê duyệt dự án và bố trí vốn cần được hợp nhất thành một quy trình xuyên suốt, thay vì chia nhỏ thành nhiều tầng lớp như hiện nay.

Đặc biệt, cần áp dụng mô hình "kế hoạch đầu tư lăn bánh" (rolling plan) – một thông lệ quốc tế phổ biến – thay vì chỉ làm kế hoạch cố định 5 năm và hằng năm. (Đây là **kế hoạch đầu tư được rà soát, cập nhật và điều chỉnh định kỳ (hàng năm hoặc hàng quý), trên cơ sở kế hoạch trung hạn đã được phê duyệt**, thay vì làm xong một lần rồi "đóng khung" trong suốt 5 năm). Nhờ đó, các dự án có thể được cập nhật linh hoạt khi có điều kiện chín muồi, tránh mất thời gian chờ giai đoạn lập mới.

2. Phân loại dự án theo mức độ rủi ro và quy mô để điều chỉnh thủ tục phù hợp

Cần thoát khỏi tư duy "một cỡ giày cho tất cả các đôi chân" – mà thay vào đó, xây dựng hệ thống thủ tục dựa trên phân loại rủi ro và quy mô đầu tư. Dự án nhỏ, rủi ro thấp (ví dụ như tu bổ công trình cấp xã, hạ tầng nội thị...) nên áp dụng quy trình rút gọn, giao quyền nhiều hơn cho địa phương. Dự án lớn, rủi ro cao cần quy trình chặt chẽ hơn, có thẩm định độc lập, công khai hóa thông tin để xã hội cùng giám sát.

Cách tiếp cận này không chỉ giúp tiết kiệm thời gian và nguồn lực, mà còn tập trung kiểm soát vào đúng nơi có nguy cơ cao – đúng với nguyên tắc "quản trị dựa trên rủi ro" mà các nước OECD áp dụng rộng rãi.

3. Phân cấp, phân quyền thực chất và gắn với cơ chế giải trình cá nhân

Phải chuyển từ "phân cấp hình thức" sang "phân quyền thực chất". Các địa phương, bộ ngành cần được quyết định điều chỉnh kế hoạch vốn trong phạm vi được giao, thay vì phải xin ý kiến Trung ương cho từng thay đổi nhỏ.

Cùng với đó, cần áp dụng mô hình "hợp đồng trách nhiệm" giữa Trung ương và địa phương – trong đó giao quyền đi đôi với trách nhiệm cá nhân hóa. Ai không hoàn thành tiến độ giải ngân thì phải chịu đánh giá, xử lý theo kết quả đầu ra, thay vì đổ lỗi cho quy trình.

4. Điều chỉnh hợp lý việc áp dụng Luật Đầu tư công trong các dự án PPP

Hiện nay, phần vốn nhà nước trong các dự án PPP vẫn phải tuân thủ đầy đủ quy trình của Luật Đầu tư công, dẫn đến thủ tục rườm rà, kéo dài và làm giảm tính linh hoạt – vốn là điểm mạnh cốt lõi của mô hình PPP. Do đó, cần giới hạn phạm

vi áp dụng Luật Đầu tư công chỉ đối với phần vốn công, không mở rộng sang toàn bộ dự án, đồng thời đơn giản hóa thủ tục hành chính và bảo đảm sự hài hòa giữa hai Luật thông qua hướng dẫn liên thông hoặc sửa đổi phù hợp. Giải pháp này sẽ góp phần khơi thông nguồn lực tư nhân, thúc đẩy đầu tư hạ tầng và nâng cao hiệu quả hợp tác công – tư.

5. Chuyển mạnh từ tiền kiểm sang hậu kiểm, có giám sát độc lập và minh bạch

Hiệu quả đầu tư không nằm ở việc kiểm duyệt hồ sơ, mà ở kết quả cuối cùng trên thực địa. Cần xây dựng hệ thống hậu kiểm độc lập – đánh giá hiệu quả thực tế của dự án sau khi hoàn thành và công bố công khai để tạo áp lực từ xã hội.

Thay vì chồng chất quy trình phê duyệt trước, hãy để các địa phương chủ động thực hiện và chịu trách nhiệm với kết quả, giống như mô hình New Zealand và Canada đang áp dụng.

6. Số hóa toàn diện chu trình đầu tư công, minh bạch và thời gian thực

Cuối cùng – và mang tính nền tảng – là phải số hóa toàn bộ hệ sinh thái đầu tư công. Một hệ thống dữ liệu tích hợp (dashboard) cần được thiết lập ở cấp quốc gia, kết nối giữa Kho bạc Nhà nước, Bộ Tài chính, các địa phương và chủ đầu tư.

Thông tin về tiến độ, giải ngân, vướng mắc và hiệu quả đầu ra cần được cập nhật theo thời gian thực và công khai trên nền tảng số. Đó không chỉ là công cụ giám sát thông minh, mà còn là liều thuốc chống tâm lý sợ trách nhiệm, vì mọi thứ đều minh bạch.

Cần một cuộc cách mạng thể chế trong đầu tư công

Việc sửa đổi Luật Đầu tư công không chỉ là điều chỉnh kỹ thuật, mà phải là cuộc cách mạng thể chế – từ tư duy kiểm soát sang tư duy kiến tạo.

Muốn làm được điều đó, Luật Đầu tư công cần được thiết kế lại theo các nguyên lý quản trị hiện đại: trao quyền – gắn trách nhiệm – giám sát thông minh – tập trung kết quả đầu ra. Khi ấy, đầu tư công mới thực sự trở thành động lực phát triển, thay vì những điểm nghẽn như hiện nay.

Theo chinhphu.vn