

ĐẠI HỌC HUẾ
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT



NGUYỄN ĐÌNH TÂN

**PHÁP LUẬT ĐẦU TƯ TÀI CHÍNH CÔNG
QUA THỰC TIỄN TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

Chuyên ngành: Luật Kinh tế

Mã số: 8380107

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

THỪA THIÊN HUẾ, năm 2022

Công trình được hoàn thành tại:
Trường Đại học Luật, Đại học Huế

Người hướng dẫn khoa học PGS.TS Nguyễn Duy Phương

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Luận văn sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm Luận văn thạc sĩ
họp tại: Trường Đại học Luật

Vào lúc.....giờ.....ngày ... tháng ... năm

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài.....	1
2. Tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài.....	2
3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu.....	4
4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.....	4
5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu.....	5
6. Những đóng góp mới của luận văn	5
7. Kết cấu của luận văn	6
Chương 1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ TÀI CHÍNH CÔNG	6
1.1. Khái quát về đầu tư tài chính công.....	6
1.1.1 Khái niệm về đầu tư tài chính công	6
1.1.2 Vai trò của đầu tư tài chính công	6
1.1.3 Đặc điểm của đầu tư tài chính công.....	7
1.2. Khái quát pháp luật về đầu tư tài chính công.....	7
1.2.1. Khái niệm pháp luật về đầu tư tài chính công.....	7
1.2.2. Nội dung cơ bản của pháp luật về đầu tư tài chính công.....	7
1.3. Pháp luật về đầu tư đầu tư tài chính công của một số quốc gia trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam.....	8
1.4. Một số yếu tố tác động đến việc thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công.	10
1.4.1 Yếu tố về kinh tế	10
1.4.2 Yếu tố về pháp luật.....	10
1.4.3. Yếu tố thực hiện pháp luật	10
Kết luận Chương 1	11
Chương 2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ TÀI CHÍNH CÔNG VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH	12
2.1. Tình hình thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công	12
2.1.1. Kết quả thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công.....	12
2.1.2. Một số vướng mắc và nguyên nhân của vướng mắc trong pháp luật hiện hành về đầu tư tài chính công.....	12
2.2 Thực tiễn thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công tại thành phố Hồ Chí Minh	13

2.2.1. Tình hình thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công tại thành phố Hồ Chí Minh.....	13
2.2.2. Những vướng mắc trong thực tiễn thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công tại thành phố Hồ Chí Minh.....	14
2.2.3. Nguyên nhân của những vướng mắc trong thực tiễn thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công tại thành phố Hồ Chí Minh.....	16
Kết luận Chương 2	16
Chương 3. ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ TÀI CHÍNH CÔNG.....	17
3.1. Định hướng nâng cao pháp luật về đầu tư tài chính công.....	17
3.2. Một số giải pháp nâng cao pháp luật về đầu tư tài chính công.....	17
3.2.1. Giải pháp nâng cao pháp luật về đầu tư tài chính công	17
3.2.2. Nâng cao hiệu quả công tác lập, thẩm định, phê duyệt các dự án sử dụng vốn đầu tư phát triển, chú trọng công tác thẩm định nguồn vốn.....	17
3.2.3. Nâng cao hiệu quả công tác lập, bố trí vốn đầu tư, quản lý và sử dụng vốn đầu tư hiệu quả tại các dự án	18
3.2.4. Nâng cao năng lực của các chủ thể triển khai, thực hiện các dự án đầu tư.....	18
3.2.4. Nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với đầu tư tài chính công	18
Kết Luận Chương 3	20
KẾT LUẬN	21

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Đầu tư tài chính công được hiểu là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng KTXH và đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển KTXH. Đầu tư tài chính công gắn liền với quan niệm về công hữu và vai trò của Nhà nước trong phát triển nền kinh tế. Thời gian qua, trên địa bàn cả nước, đầu tư tài chính công đã góp phần quan trọng vào việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống kết cấu hạ tầng KTXH, cung ứng các dịch vụ công; tạo môi trường thúc đẩy phát triển nền kinh tế, xóa đói giảm nghèo, bảo đảm an sinh và công bằng xã hội, tăng cường tiềm lực quốc phòng, an ninh.

Không thể phủ nhận vai trò quan trọng của đầu tư tài chính công đến phát triển kinh tế và nâng cao phúc lợi xã hội. Tuy nhiên, đầu tư tài chính công đã và đang chiếm tỷ trọng rất lớn, nhưng sử dụng kém hiệu quả và đã đến lúc cần xem xét lại. Do hệ thống pháp luật quản lý đầu tư tài chính công chưa hoàn chỉnh và đồng bộ, thiếu các chế tài và biện pháp quản lý, giám sát, nên đã phát sinh nhiều tồn tại, hạn chế như: Đầu tư còn dàn trải, phân tán, kế hoạch đầu tư bị cắt khúc ra từng năm, hiệu quả đầu tư kém. Tình trạng thi công vượt quá vốn kế hoạch được giao, gây nợ đọng xây dựng cơ bản quá mức, gây áp lực lớn đến cân đối NSNN các cấp. Việc quản lý đầu tư bị phân tán, chia cắt theo nguồn vốn, thiếu tập trung, thống nhất. Nhu cầu vốn của các bộ, ngành, địa phương là khổng lồ so với khả năng cân đối vốn của Nhà nước và của nền kinh tế, trong khi chúng ta chưa có công cụ kiểm soát thật sự hiệu quả. Vấn đề quan trọng hàng đầu là cần xây dựng lại quy trình đánh giá sự cần thiết của dự án trước khi phê duyệt, hạn chế tình trạng cho phép, phê duyệt dự án quá dễ dàng, không đánh giá đúng năng lực thực hiện của chủ đầu tư. Các quy định hiện hành về thủ tục phê duyệt đều mang tính hình thức, các dự án hầu hết đều có “hồ sơ đẹp”, thực hiện đúng trình tự, thủ tục, nhưng phần lớn là cơ quan quyết định cấp vốn chính là cơ quan cấp trên của chủ đầu tư, vừa là cơ quan kiểm tra, đánh giá việc thực hiện...

Tại một số địa phương, công tác phân bổ và quản lý vốn đầu tư phát triển vẫn còn tình trạng bố trí vốn cho các dự án không đủ điều kiện bố trí vốn. Bên cạnh đó, trong việc thực hiện dự án đầu tư cũng có nhiều tồn tại như: Công tác khảo sát, thiết kế, lập dự án đầu tư, thẩm định, phê duyệt thiết kế, dự toán - tổng

dự toán, công tác triển khai thực hiện đầu tư còn sai sót, chưa phù hợp với quy định. Điển hình là sai về nội dung trong việc xác định quy mô đầu tư không chính xác dẫn đến lập dự án có quy mô lớn hơn nhiều so với nhu cầu sử dụng thực tế chất lượng xây dựng dự án của tư vấn lập dự án, lập báo cáo kinh tế kỹ thuật sơ sài chưa cập nhật đủ thông tin, số liệu về hiện trạng, do đó không phản ánh hết sự cần thiết của việc đầu tư; khâu thẩm tra thiết kế thi công - tổng dự toán chưa chặt chẽ dẫn đến dự án có quy mô nhỏ, kỹ thuật không phức tạp, phải điều chỉnh dự án, dự toán hoặc hợp đồng nhiều lần, ảnh hưởng đến tiến độ, hiệu quả dự án; công tác quản lý giá vật liệu đầu vào của chủ đầu tư còn thiếu chặt chẽ, dẫn tới làm tăng xuất đầu tư của công trình; chủ đầu tư áp dụng hình thức lựa chọn nhà thầu không phù hợp với kế hoạch đấu thầu được phê duyệt, chậm đưa ra những phương án xử lý vướng mắc trong quá trình thi công để tồn đọng kéo dài dẫn đến chậm tiến độ thực hiện hợp đồng, gây khó khăn cho việc kiểm soát chi phí của dự án, ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư, lãng phí ngân sách.

Nhằm tạo lập hệ thống cơ sở pháp lý thống nhất, đồng bộ, nâng cao hiệu quả đầu tư tài chính công, xây dựng một cách công phu, nghiêm túc, trên cơ sở kế thừa và hoàn thiện các quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về quản lý đầu tư tài chính công, đồng thời bổ sung những chế tài mới, như chế định đầy đủ toàn bộ quá trình đầu tư tài chính công từ chủ trương đầu tư, thẩm định nguồn vốn đối với các chương trình, dự án sử dụng vốn đầu tư tài chính công, lập, thẩm định, phê duyệt kế hoạch đầu tư, triển khai thực hiện kế hoạch, theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch đầu tư tài chính công.

Với thực trạng trên, đầu tư tài chính công ở Thành phố Hồ Chí Minh không phải là ngoại lệ, bởi vậy, việc nghiên cứu các vấn đề lý luận pháp luật, các yếu tố tác động và ảnh hưởng đến cơ chế thực thi pháp luật về đầu tư tài chính công, gắn với thực tiễn thi hành ở TP.HCM là vấn đề có ý nghĩa quan trọng nhằm tìm ra các giải pháp để nâng cao hiệu quả pháp luật về đầu tư tài chính công trên địa bàn TP.HCM. Đây cũng là lý do mà tác giả lựa chọn đề tài: “Pháp luật đầu tư tài chính công qua thực tiễn tại thành phố Hồ Chí Minh” để làm đề tài Luận văn Thạc sĩ Luật Kinh tế.

2. Tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài

Pháp luật về đầu tư tài chính công là vấn đề được quan tâm trao đổi ở nhiều diễn đàn, tuy nhiên, dưới góc độ khoa học pháp lý, dường như chưa có công

trình nào đề cập nghiên cứu một cách tổng thể. Qua khảo sát của tác giả đã có rất nhiều các công trình, bài viết nghiên cứu về đầu tư tài chính công dưới góc độ kinh tế và một số bài viết dưới góc độ luật học thì chỉ mang tính khái quát như:

- Đề tài cấp Bộ (2011) về “Nghiên cứu phân cấp quản lý Nhà nước về đầu tư tài chính công ở Việt Nam” do ThS. Trần Thị Thu Hương, Phó Trưởng Ban Thể chế kinh tế thuộc Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương là chủ nhiệm đã tập trung nghiên cứu phân tích thực trạng phân cấp quản lý đầu tư công ở Việt Nam từ năm 2000 đến nay, trong đó tìm ra những bất cập và nguyên nhân của những bất cập để từ đó đề xuất những quan điểm và giải pháp định hướng nhằm thúc đẩy công tác đổi mới phân cấp quản lý hiện nay ở Việt Nam.

Trong quá trình xây dựng khung pháp lý phân cấp quản lý nhà nước về đầu tư tài chính công ở Việt Nam thời gian tới, trước hết cần phải xác định đúng và rõ ràng vai trò của Nhà nước đến đâu trong phát triển KTXH, và chỉ khi xác định được cụ thể vai trò của Nhà nước thì lúc đó Nhà nước mới có thể sử dụng chính sách đầu tư tài chính công một cách hiệu quả. Bên cạnh đó, trong điều kiện trình độ phát triển KTXH và năng lực quản lý nhà nước ở các cấp địa phương có sự chênh lệch lớn thì việc đa dạng hóa hình thức phân cấp/phân quyền là điều rất cần thiết.

- Đề tài “Nghiên cứu các yếu tố ảnh hưởng đến tiến độ đầu tư các công trình sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước do tỉnh Phú Yên quản lý” (2018), (thuộc Sở Khoa học và Công nghệ tỉnh Phú Yên) do ThS. Huỳnh Xuân Sơn và ThS. Nguyễn Khoa Khang là chủ nhiệm đã thực hiện nghiên cứu thực tiễn từ các công trình sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước do tỉnh Phú Yên quản lý...

Đề tài khoa học cấp Bộ: “Pháp luật tài chính công Việt Nam. Thực trạng và giải pháp hoàn thiện” (2017), do Tiến sĩ Phạm Thị Giang Thu làm chủ nhiệm. Đề tài đã đưa ra cơ sở lý luận pháp luật tài chính công, đánh giá thực trạng pháp luật tài chính công Việt Nam, trên cơ sở đó đưa ra một số giải pháp hoàn thiện vấn đề nêu trên.

Luận văn: “Thẩm quyền tài chính của Quốc hội theo pháp luật Việt Nam” của Thái Thị Thu Trang (2015), đề tài đã đánh giá Thẩm quyền tài chính của Quốc hội theo pháp luật Việt Nam, nêu ra được thực trạng vấn đề, tổng hợp và đưa ra một số giải pháp để hoàn thiện vấn đề.

Luận văn: “Pháp luật điều chỉnh việc thực hiện quản lý các khoản nợ công ở Việt Nam” của Nguyễn Hải Yến (2014). Luận văn đã đánh giá, đưa ra cơ sở lý luận về việc thực hiện quản lý các khoản nợ công, đánh giá việc thực hiện quản lý các khoản nợ công ở Việt Nam và đưa ra giải pháp hoàn thiện pháp luật điều chỉnh việc thực hiện quản lý các khoản nợ công ở Việt Nam.

Bên cạnh đó còn rất nhiều các bài viết trao đổi, góp ý cho quá trình xây dựng Luật Đầu tư tài chính công năm 2019... Cho đến nay chưa có công trình khoa học nào nghiên cứu một cách tổng thể vấn đề này cả về lý luận, thực tiễn và phương hướng hoàn thiện dưới góc độ pháp lý để góp phần xây dựng hệ thống pháp luật về đầu tư tài chính công một cách toàn diện. Do vậy, đây là luận văn nghiên cứu một cách có hệ thống dưới góc độ lý luận về lịch sử nhà nước và pháp luật vấn đề đầu tư tài chính công ở Việt Nam.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

- Mục đích nghiên cứu:

+ Nghiên cứu đề tài với mục đích đưa ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về đầu tư tài chính công qua thực tiễn tại TP.HCM.

+ Góp phần nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công qua thực tiễn tại TP.HCM.

- Nhiệm vụ nghiên cứu:

+ Nhiệm vụ 1: Nghiên cứu một số vấn đề lý luận pháp luật về đầu tư tài chính công.

+ Nhiệm vụ 2: Đánh giá thực trạng pháp luật về đầu tư tài chính công, chỉ ra những hạn chế của pháp luật hiện hành.

+ Nhiệm vụ 3: Nghiên cứu thực tiễn áp dụng pháp luật về đầu tư tài chính công qua thực tiễn tại thành phố Hồ Chí Minh, chỉ ra những vướng mắc, nguyên nhân của vướng mắc.

+ Nhiệm vụ 4: Định hướng, các giải pháp hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công tại TP.HCM nhằm góp phần hoàn thiện các yêu cầu đã nêu trên.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu:

Đối tượng nghiên cứu của đề tài là pháp luật đầu tư tài chính công qua thực tiễn tại thành phố Hồ Chí Minh.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

- Giới hạn về nội dung: Đề tài chỉ tập trung nghiên cứu pháp luật về đầu tư tài chính công qua thực tiễn tại thành phố Hồ Chí Minh. Đưa ra được các văn bản pháp luật về đầu tư tài chính công.

- Thời gian: Dữ liệu nghiên cứu thu thập tại TP.HCM Từ năm 2018 - 2021.

- Địa bàn: Thành phố Hồ Chí Minh

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận nghiên cứu

Luận văn được hoàn thành dựa trên phương pháp luận của Chủ nghĩa Mác - Lê Nin; quan điểm duy vật biện chứng và duy vật lịch sử. Bên cạnh đó, để đạt được mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu đặt ra, tác giả còn sử dụng kết hợp các phương pháp nghiên cứu khoa học cơ bản như: Tổng hợp, phân tích, so sánh, khái quát hóa, điều tra xã hội học trong quá trình nghiên cứu các vấn đề lý luận và thực tiễn liên quan đến đề tài.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

- Phương pháp phân tích, tổng hợp; Phương pháp so sánh; Phương pháp thống kê; Phương pháp nghiên cứu điển hình; Phương pháp hỏi ý kiến chuyên gia.

Trong quá trình nghiên cứu, tác giả luận văn đã sử dụng phương pháp chuyên gia để hỏi ý kiến các chuyên gia trong mảng pháp luật, từ đó có thể xây dựng được bộ tiêu chí phù hợp nhất đối với từng nhóm đối tượng. Tác giả cũng sử dụng phương pháp nghiên cứu này để đánh giá bộ tiêu chí được xây dựng, trên cơ sở đó có những điều chỉnh phù hợp với thực tế.

- Phương pháp điều tra khảo sát

Tác giả đã sử dụng phương pháp điều tra khảo sát, tiến hành điều tra khảo sát tại địa bàn TP.HCM, thu thập số liệu để đánh giá được thực trạng pháp luật về đầu tư tài chính công và thực tiễn thực hiện tại TP.HCM từ đó có những đề xuất những tiêu chí hợp lý cho vấn đề này.

6. Những đóng góp mới của luận văn

Để làm sáng tỏ đề tài, luận văn đã nghiên cứu một số vấn đề lý luận pháp luật về đầu tư tài chính công. Đánh giá thực trạng pháp luật về đầu tư tài chính công và thực tiễn thực hiện tại TP.HCM giai đoạn 2018 - 2021. Định hướng, các giải pháp hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công.

Với mong muốn đưa ra những đánh giá chung nhất về pháp luật đầu tư tài chính công, tác giả mong muốn những giải pháp đưa ra sẽ phần nào góp phần hoàn thiện và nâng cao pháp luật về đầu tư tài chính công tại TP.HCM nói riêng và cả nước nói chung.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và tài liệu tham khảo, bố cục của luận văn chia làm 3 chương:

Chương 1: Một số vấn đề lý luận pháp luật về đầu tư tài chính công

Chương 2: Thực trạng pháp luật về đầu tư tài chính công và thực tiễn thực hiện tại thành phố Hồ Chí Minh

Chương 3: Định hướng, giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công

Chương 1

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ TÀI CHÍNH CÔNG

1.1. Khái quát về đầu tư tài chính công

1.1.1 Khái niệm về đầu tư tài chính công

Khái niệm đầu tư tài chính công được quy định tại khoản 15 Điều 4 Luật đầu tư công năm 2019: “Đầu tư tài chính công là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án và đối tượng đầu tư tài chính công khác theo quy định của Luật này”.

Như vậy, đầu tư tài chính công là một hoạt động đầu tư của Nhà nước, sử dụng nguồn vốn chủ yếu từ ngân sách Nhà nước để thực hiện thiết kế, xây dựng các dự án kết cấu hạ tầng kinh tế – xã hội và các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế – xã hội.

1.1.2 Vai trò của đầu tư tài chính công

Đầu tư tài chính công có vai trò cung cấp những hàng hóa công nhằm tạo mới nâng cấp, củng cố năng lực hoạt động của nền kinh tế thông qua giá trị gia tăng giá trị các tài sản công, nâng cao năng lực phục vụ của hệ thống hạ tầng

kinh tế, hạ tầng xã hội, đồng thời thực hiện một số mục tiêu xã hội trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội của quốc gia, ngành, vùng và các địa phương.

1.1.3 Đặc điểm của đầu tư tài chính công

Thứ nhất: Chủ thể bỏ vốn đầu tư cho hoạt động đầu tư tài chính công là Nhà nước

Thứ hai: Mục đích đầu tư tài chính công là nhằm tạo mới nâng cấp, củng cố năng lực hoạt động của nền kinh tế thông qua giá trị gia tăng các tài sản công, qua đó nâng cao năng lực phục vụ của hệ thống hạ tầng kinh tế, hạ tầng xã hội dưới hình thức sở hữu toàn dân

Thứ ba: Các hình thức đầu tư tài chính công gồm đầu tư theo các chương trình mục tiêu; đầu tư theo các dự án công; đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP)

Thứ tư: Nguồn vốn đầu tư tài chính công

1.2. Khái quát pháp luật về đầu tư tài chính công

1.2.1. Khái niệm pháp luật về đầu tư tài chính công

Từ việc tiếp cận các quan niệm về đầu tư tài chính công được trình bày ở trên và lý luận chung về lịch sử nhà nước và pháp luật có thể đưa ra khái niệm pháp luật đầu tư tài chính công như sau: “Pháp luật đầu tư tài chính công được hiểu là hệ thống các quy tắc xử sự chung do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các quan hệ KTXH phát sinh trong quá trình đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng, phục vụ phát triển KTXH theo nguyên tắc đầu tư toàn diện và hiệu quả dưới sự đảm bảo của Nhà nước vì mục tiêu ổn định xã hội và phát triển kinh tế”. Theo khái niệm này bản chất của pháp luật đầu tư công được thể hiện với vai trò đảm bảo việc quản lý sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của Nhà nước, trên cơ sở phù hợp với chiến lược phát triển KTXH, kế hoạch đầu tư của quốc gia, vùng, ngành, địa phương đã được phê duyệt, thực hiện một số mục tiêu xã hội trong chiến lược phát triển KTXH của quốc gia, ngành, vùng và các địa phương, thông qua đó giải quyết được nhiều vấn đề về xã hội, văn hóa, môi trường, phát triển bền vững.

1.2.2. Nội dung cơ bản của pháp luật về đầu tư tài chính công

Một là: Các quy định về lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư chương trình, dự án đầu tư tài chính công.

Hai là: Các quy định về lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư tài chính công.

Ba là: Các quy định việc triển khai thực hiện, theo dõi, kiểm tra, đánh giá, thanh tra kế hoạch đầu tư tài chính công.

1.3. Pháp luật về đầu tư tài chính công của một số quốc gia trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam

*** Kinh nghiệm quản lý đầu tư tài chính công của một số quốc gia trên thế giới**

Thứ nhất: Lĩnh vực đầu tư tài chính công:

Trên thực tế, ở hầu hết các quốc gia dù ở mức độ phát triển nào đều luôn quan tâm đến quản lý và sử dụng nguồn vốn đầu tư của nhà nước một cách hiệu quả nhất, ví dụ như:

Ở Australia: Đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu (đường bộ, đường sắt, nhà ở, hệ thống giáo dục); hỗ trợ tài chính cho quỹ hưu trí, người lao động; hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ (ví dụ miễn thuế thu nhập doanh nghiệp trong một thời gian); các dự án đào tạo.

Ở Áo: Đầu tư cơ sở hạ tầng; hỗ trợ các chương trình đầu tư bằng các biện pháp về thuế; các chương trình làm việc mang tính vùng miền.

Ở Canada: Đầu tư vào đường, cầu và giao thông công cộng, hệ thống nước sạch và chăm sóc y tế; đầu tư và nâng cấp nhà ở xã hội, hỗ trợ người mua nhà, giảm thuế thu nhập cá nhân và thu nhập doanh nghiệp, hỗ trợ các thành phần kinh tế và cộng đồng dễ bị ảnh hưởng bởi khủng hoảng kinh tế như nông nghiệp, công nghiệp sản xuất.

Thứ hai: Về kế hoạch đầu tư và phát triển:

Tại Trung Quốc, tất cả các dự án đầu tư công ở Trung Quốc đều phải nằm trong quy hoạch đã được phê duyệt mới được chuẩn bị đầu tư. Nhà nước Trung Quốc có Luật riêng về quy hoạch. Ủy ban Phát triển và Cải cách Nhà nước Trung Quốc là cơ quan đầu mối tổ chức thẩm định, tổng hợp, lập báo cáo thẩm định về các quy hoạch phát triển, trình Quốc Vụ viện (Chính Phủ) phê duyệt; kiểm tra, tổng hợp kết quả thực hiện các quy hoạch đã được duyệt. Các Bộ, ngành, địa phương căn cứ vào các quy hoạch phát triển đã được duyệt để đề xuất, xây dựng kế hoạch đầu tư và danh mục các dự án đầu tư (bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước và vốn đầu tư của xã hội). Trung Quốc rất coi trọng khâu

chủ trương đầu tư dự án. Tất cả các dự án đầu tư công đều phải lập Báo cáo đề xuất dự án (kể cả các dự án đã có trong quy hoạch đã được phê duyệt). Việc điều chỉnh dự án (điều chỉnh mục tiêu đầu tư, quy mô đầu tư dự án, tổng mức đầu tư) nằm trong quy hoạch đã được phê duyệt phải được sự chấp thuận của cơ quan phê duyệt quy hoạch đó.

Thứ ba: Về tổ chức quản lý dự án và thẩm định dự án:

Tại Trung Quốc, quản lý đầu tư tài chính công được phân quyền theo 04 cấp ngân sách gồm: cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp thành phố, cấp huyện và trấn. Cấp có thẩm quyền của từng cấp ngân sách có toàn quyền quyết định đầu tư các dự án sử dụng vốn từ ngân sách của cấp mình. Đối với các dự án đầu tư sử dụng vốn hỗ trợ từ ngân sách cấp trên trước khi phê duyệt chủ trương đầu tư dự án. Việc thẩm định các dự án đầu tư ở tất cả các bước (chủ trương, báo cáo khả thi, thiết kế kỹ thuật và tổng khái toán, thiết kế thi công và tổng dự toán, đấu thầu...) đều qua Hội đồng thẩm định của từng cấp và lấy ý kiến thẩm định của các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan cùng cấp và cấp trên nếu có sử dụng vốn hỗ trợ của ngân sách cấp trên. Trung Quốc.

Thứ tư: Về điều chỉnh dự án:

Một số nước có hệ thống quản lý đầu tư tài chính công tương đối hiệu quả như Chi-lê, Ai-len, Hàn Quốc, Vương quốc Anh đều áp dụng cơ chế cụ thể để xúc tiến rà soát thực hiện dự án nếu có sự thay đổi cơ bản về chi phí, tiến độ và lợi nhuận ước tính của dự án. Ví dụ ở Hàn Quốc, các dự án tự động được thẩm định lại nếu chi phí thực tế tăng thêm trên 20%; ở Chi-lê, nếu giá bỏ thầu thấp nhất cao hơn giá dự toán từ 10% trở lên, dự án đó sẽ bị thẩm định lại.

Thứ năm: Về giám sát, kiểm tra, đánh giá đầu tư:

Tại mọi số nước tiên tiến như Vương quốc Anh, Hàn Quốc, Chi-lê, Ai-len, việc kiểm tra, đánh giá hoàn thành dự án được thực hiện thông qua chính sách hậu kiểm. Ở Chi-lê và Hàn Quốc, trên thực tế, quan chức giữ vai trò lớn trong việc kiểm tra tài sản hoàn thành so với kế hoạch dự án. Tại Ai-Len và Vương quốc Anh, đánh giá hoàn thành là đánh giá tác động của dự án đầu tư dựa trên kết quả đầu ra. Tại bốn quốc gia này, các dự án đầu tư đều phải được kiểm toán. Riêng Ai-Len và Vương quốc Anh, cơ chế rà soát đặc biệt được thực hiện nhằm phát hiện những nhân tố mang tính hệ thống ảnh hưởng tới chi phí và chất lượng dự án.

*** Kinh nghiệm quản lý đầu tư tài chính công của nước Việt Nam**

Việt Nam là một quốc gia đang phát triển với đầu tư tài chính công trong vài thập kỷ qua luôn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng đầu tư toàn xã hội và tăng trưởng kinh tế chủ yếu dựa vào đầu tư tài chính công trong một thời gian tương đối dài. Đây là thời điểm Việt Nam cần xem xét chính sách đầu tư tài chính công một cách toàn diện, dài hạn và đồng bộ để định hướng cho giai đoạn tiếp theo.

1.4. Một số yếu tố tác động đến việc thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công

1.4.1 Yếu tố về kinh tế

Đảm bảo cơ sở pháp lý để quản lý sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của Nhà nước trong đầu tư tài chính công phù hợp với chủ trương tái cấu trúc nền kinh tế nói chung và tái cơ cấu đầu tư mà trọng tâm là tái cơ cấu đầu tư tài chính công nói riêng.

1.4.2 Yếu tố về pháp luật

Thứ nhất: Tuân thủ các quy định về quản lý và sử dụng vốn đầu tư tài chính công.

Thứ hai: Phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển KTXH 05 năm của đất nước, quy hoạch phát triển KTXH và quy hoạch phát triển ngành.

Thứ ba: Đảm bảo thực hiện đúng trách nhiệm và quyền hạn của cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức, cá nhân liên quan đến quản lý và sử dụng vốn đầu tư tài chính công.

Thứ tư: Quản lý việc sử dụng vốn đầu tư tài chính công theo đúng quy định đối với từng nguồn vốn; bảo đảm đầu tư tập trung, đồng bộ, chất lượng, tiết kiệm, hiệu quả và khả năng cân đối nguồn lực; không để thất thoát, lãng phí. Bảo đảm công khai, minh bạch trong hoạt động đầu tư tài chính công.

Thứ năm: Khuyến khích tổ chức, cá nhân trực tiếp đầu tư hoặc đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) vào dự án kết cấu hạ tầng KTXH và cung cấp dịch vụ công.

1.4.3. Yếu tố thực hiện pháp luật

Một là: Quán triệt và thể chế hóa các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng về tái cơ cấu nền kinh tế nói chung và tái cơ cấu đầu tư mà trọng tâm là tái cơ cấu đầu tư tài chính công nói riêng. Đặc biệt là phải thể chế hóa các quy định về đổi mới, tăng cường quản lý đầu tư tài chính công đã nêu trong Chỉ thị số 1792/CT-TTg ngày 15 tháng 10 năm 2020 của Thủ tướng Chính phủ.

Hai là: Hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý và sử dụng vốn đầu tư tài chính công trong toàn bộ quá trình đầu tư, từ khâu quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư; lập, triển khai thực hiện, theo dõi và đánh giá thực hiện kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư tài chính công.

Ba là: Quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong tất cả các khâu liên quan đến quản lý và sử dụng vốn đầu tư tài chính công; trong đó quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm của người đứng đầu các tổ chức, cơ quan đơn vị liên quan đến việc quản lý và sử dụng vốn đầu tư tài chính công.

Bốn là: Bảo đảm tính công khai, minh bạch trong quản lý và sử dụng vốn đầu tư tài chính công. Các quy định phải rõ ràng, cụ thể, không chồng chéo, trùng lặp, phù hợp với thực tiễn và xu thế chung, đồng thời bảo đảm phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính và với thông lệ quốc tế trong quản lý đầu tư tài chính công.

Kết luận Chương 1

Hầu hết các chương trình, dự án đầu tư tài chính công đều cần thiết phục vụ cho mục tiêu phát triển kết cấu hạ tầng KTXH. Tuy nhiên, tổng nguồn vốn đầu tư tài chính công là có hạn, xu thế tỷ trọng vốn đầu tư tài chính công ngày càng giảm, nên việc phê duyệt quyết định đầu tư cần được cân nhắc, tính toán chặt chẽ trên cơ sở sắp xếp thứ tự ưu tiên đầu tư các chương trình, dự án đó. Các tổ chức, cá nhân đề xuất và tổ chức, cá nhân phê duyệt đều phải có trách nhiệm trong việc cân nhắc, tính toán về thời điểm đầu tư, quy mô đầu tư từng chương trình, dự án.

Việc pháp luật đầu tư tài chính công quy định rõ về lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư chương trình, dự án đầu tư tài chính công sẽ góp phần quan trọng để tăng tính hiệu quả của dự án, ngăn chặn tình trạng đầu tư kém hiệu quả, dàn trải, phân tán, lãng phí, thất thoát, đồng thời giúp làm rõ trách nhiệm của cơ quan hoặc người có thẩm quyền trong việc quyết định chủ trương đầu tư dự án.

Chương 2

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ TÀI CHÍNH CÔNG VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

2.1. Tình hình thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công

2.1.1. Kết quả thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công

a. Các quy định về đầu tư tài chính công

- Luật Xây dựng được ban hành và các nghị định hướng dẫn Luật này đã tạo ra cơ sở pháp lý riêng để quản lý hoạt động xây dựng đối với các dự án có các công trình xây dựng. Phạm vi điều chỉnh của Luật Xây dựng (Điều 1) quy định về hoạt động xây dựng; quyền và nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân và quản lý nhà nước trong hoạt động đầu tư xây dựng, bao gồm cả trình tự thủ tục lập, thẩm định và quản lý dự án đầu tư có công trình xây dựng. Tuy nhiên, những nội dung này chưa bao gồm hết các loại chương trình đầu tư tài chính công, dự án đầu tư tài chính công không có cấu phần xây dựng; không có các quy định về việc thẩm quyền phê duyệt và xác định chủ trương đầu tư các dự án đầu tư xây dựng; thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối nguồn vốn đầu tư tài chính công để thực hiện các dự án đầu tư xây dựng, dẫn đến tình trạng phê duyệt dự án đầu tư tài chính công tràn lan, nhưng không cân đối được nguồn vốn, thời gian thi công kéo dài, gây thất thoát, lãng phí, giảm hiệu quả sử dụng nguồn vốn của Nhà nước.

b. Các quy định về dự án đầu tư tài chính công

Hiện tại cách thức phân loại dự án đầu tư tài chính công; tiêu chí phân loại dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A, nhóm B, nhóm C; việc điều chỉnh tiêu chí phân loại dự án đầu tư tài chính công đã được luật hóa. Đây là những nội dung mới, trước đây chỉ quy định rải rác ở các Nghị quyết của Quốc hội, Nghị định của Chính phủ, chưa được luật hóa tại bất cứ văn bản luật nào.

2.1.2. Một số vướng mắc và nguyên nhân của vướng mắc trong pháp luật hiện hành về đầu tư tài chính công

2.1.2.1. Một số vướng mắc

Giai đoạn phục hồi đang bắt đầu, đầu tư tài chính công sẽ đóng vai trò trọng tâm, chủ chốt, đầu tư tài chính công có thể là chất xúc tác cho sự tăng trưởng của khu vực tư nhân. Đầu tư vào lĩnh vực thương mại và hậu cần, cơ sở

hạ tầng cũng như các hoạt động thúc đẩy tăng trưởng xuất khẩu là vô cùng quan trọng...

Về mặt chính sách, cần thiết kế các chương trình đầu tư tài chính công để giúp thành phố Hồ Chí Minh phát triển bền vững và bao trùm. Tất nhiên, trong ngắn hạn các mục tiêu dễ đạt được là các dự án, chương trình đã được phê duyệt, đã được phân bổ ngân sách và cam kết tài chính. Chúng ta đã đi được hơn 3/4 chặng đường của năm 2021 nhưng chưa thực hiện giải ngân được một nửa số tiền, theo tính toán được Bộ Tài chính công bố, lũy kế giải ngân vốn đầu tư công hiện đạt 47% so với kế hoạch đề ra.

Đối với các hợp đồng hàng hóa và dịch vụ đang triển khai, cần cải thiện và đẩy nhanh tiến độ thực hiện để hoàn thành công việc từ nay đến cuối năm. Quan trọng nhất là hoàn tất yêu cầu thanh toán và chuyển tiền kịp thời cho các nhà thầu và Chính phủ. Đây cần được xem là trọng tâm chiến lược trong tháng cuối năm và điều này có thể hỗ trợ đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn. Chính phủ Việt Nam cũng đã triển khai tương đối tích cực các **công việc này trong nửa cuối năm ngoái**.

2.1.2.2. Nguyên nhân của vướng mắc

Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, vốn đầu tư thực hiện từ nguồn ngân sách Nhà nước 8 tháng năm 2021 đạt 244,9 nghìn tỷ đồng, bằng 51,1% kế hoạch năm và giảm 0,4% so với cùng kỳ năm trước. Tính riêng tháng 8/2021, tốc độ tăng vốn đầu tư thực hiện từ nguồn ngân sách Nhà nước giảm 7,1% so với tháng 7/2021, giảm 24,7% so với cùng kỳ năm ngoái. Về cơ bản, các dự án lớn, dự án quan trọng quốc gia không lo thiếu vốn, mà ngược lại, vốn đang đợi được giải ngân...

Hướng tháo gỡ các nút thắt và đẩy nhanh giải ngân đầu tư tài chính công đã được Chính phủ xác định rõ là: Tập trung vào việc kiểm soát dịch bệnh để sớm phục hồi và triển khai các hoạt động đầu tư, sản xuất-kinh doanh bình thường, trong đó có đầu tư tài chính công; sớm điều chỉnh các quy định pháp lý, giảm thủ tục hành chính quản lý và sử dụng vốn đầu tư tài chính công, trong đó có hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài.

2.2 Thực tiễn thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công tại thành phố Hồ Chí Minh

2.2.1. Tình hình thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công tại thành phố Hồ Chí Minh

* Giới thiệu khái quát về tình hình kinh tế - xã hội của thành phố Hồ Chí Minh

* Thực tiễn thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công tại thành phố Hồ Chí Minh

Luật Đầu tư tài chính công quy định việc lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư chương trình, dự án đầu tư tài chính công, cụ thể:

* Lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án đầu tư tài chính công

Từ thực trạng trên có thể nhận thấy rằng công tác triển khai thực hiện hoạt động đầu tư tài chính công của thành phố Hồ Chí Minh cơ bản được thực hiện theo quy định chung của Nhà nước và không có cơ chế đặc thù riêng của thành phố trong đầu tư tài chính công. Các văn bản được ban hành phù hợp với Luật ban hành văn bản qui phạm pháp luật, thể hiện ở các mặt: Các Nghị quyết, Quyết định, Chỉ thị của thành phố ban hành đã tuân thủ các quy định tại các luật; các thông tư hướng dẫn và quyết định phù hợp với nghị định và không chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, nội dung quản lý. Những văn bản pháp luật có sự mâu thuẫn, chồng chéo đã được xem xét, nghiên cứu điều chỉnh, sửa đổi, mặt khác thành phố Hồ Chí Minh cũng đã thực hiện phân cấp một cách mạnh mẽ cho các quận, huyện từ quyết định chủ trương đầu tư, lập dự án đầu tư, thẩm định, ra quyết định đầu tư, phân bổ vốn đầu tư, theo dõi và quản lý thực hiện các dự án.

2.2.2. Những vướng mắc trong thực tiễn thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công tại thành phố Hồ Chí Minh

Do xuất phát điểm của nền kinh tế còn thấp, trong khi nhu cầu đầu tư rất lớn, cùng lúc phải triển khai xây dựng nhiều công trình nhưng thành phố không tự chủ được nguồn vốn, nên không bảo đảm đủ vốn bố trí cho các dự án, thời gian xây dựng kéo dài, chậm đưa công trình vào khai thác, sử dụng. Nhu cầu vốn đầu tư lớn trong điều kiện nguồn vốn ngân sách phải điều tiết từ trung ương đã ảnh hưởng nhiều đến chủ trương đầu tư chung cũng như hiệu quả đầu tư công trên địa bàn.

Hiệu quả đầu tư tài chính công của TP.HCM chưa cao, mặc dù tỷ trọng đầu tư trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội của khu vực đầu tư tài chính công cao hơn khu vực đầu tư ngoài nhà nước (chiếm 54,45%), nhưng tình hình KTXH của TP.HCM vẫn còn những tồn tại, yếu kém đó là:

+ Tốc độ và chất lượng tăng trưởng kinh tế thấp, chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển xã hội; tái cơ cấu nền kinh tế còn rất chậm; năng suất, chất lượng và sức cạnh tranh còn thấp; tốc độ áp dụng và đổi mới công nghệ chậm, chưa đáp ứng nhu cầu;

+ Cơ cấu kinh tế chuyển dịch chưa vững chắc, mặc dù đã chuyển dịch theo hướng xác định (phát triển theo một số lĩnh vực thành phố có lợi thế) nhưng chưa mạnh mẽ, việc thực hiện chính sách phát triển các thành phần kinh tế còn hạn chế, chưa thu hút được các doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, các doanh nghiệp chủ yếu kinh doanh ngành nghề phụ thuộc vào nguồn vốn từ NSNN, quy mô doanh nghiệp còn nhỏ lẻ, hộ kinh doanh cá thể manh mún chiếm tỷ trọng lớn, hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước của thành phố còn thấp, số doanh nghiệp phải giải thể, tạm ngừng hoạt động giai đoạn 2019- 2021 tăng nhiều so với giai đoạn trước;

+ Công nghiệp tăng trưởng chưa ổn định, tốc độ tăng trưởng sản xuất công nghiệp chưa cao, quy mô ngành công nghiệp nhỏ, mức đóng góp vào nền kinh tế còn thấp, một số sản phẩm công nghiệp mặc dù đã có mức tăng trưởng khá song vẫn còn nhiều sản phẩm chưa đạt kế hoạch; tiến độ triển khai các dự án phát triển sản xuất công nghiệp chậm so với dự kiến; các sản phẩm công nghiệp còn nghèo nàn, sức cạnh tranh trên thị trường còn yếu, khó tiêu thụ nên chủ yếu chỉ cung cấp cho nhu cầu tiêu dùng tại chỗ;

+ Các thành phần kinh tế phát triển còn hạn chế, kinh tế quốc doanh thành phố mặc dù đã được sắp xếp, đổi mới nhưng vẫn làm ăn kém hiệu quả làm suy giảm phần vốn đầu tư của Nhà nước. Các thành phần kinh tế phát triển nhưng chưa bền vững, chủ yếu tập trung ở lĩnh vực dịch vụ; du lịch; lĩnh vực sản xuất có sự đầu tư của một số doanh nghiệp lớn nhưng triển khai chậm do vướng mắc trong khâu giao đất;

+ Cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội chưa đáp ứng yêu cầu phát triển.

+ Thu ngân sách trên địa bàn vẫn chưa cao, nguồn thu không ổn định: Nguồn thu còn phụ thuộc nhiều vào các công trình xây dựng từ NSNN, thu từ các hoạt động sản xuất kinh doanh còn ít, thu ngân sách trên địa bàn mới chỉ đáp ứng được một phần nhỏ trong nhu cầu chi của thành phố. Tỷ lệ huy động ngân sách trong GRDP mặc dù đã được cải thiện song vẫn còn có khoảng cách khá xa so với bình quân chung toàn quốc (9,09% so với 22%);

2.2.3. Nguyên nhân của những vướng mắc trong thực tiễn thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công tại thành phố Hồ Chí Minh

+ Công tác xây dựng định hướng, quy hoạch và kế hoạch đầu tư tài chính công chưa bám sát kế hoạch, mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của thành phố. Định hướng đầu tư tài chính công nói chung và đầu tư xây dựng cơ bản nói riêng của thành phố đã được ghi trong các văn bản chiến lược và đồ án quy hoạch ngành, lĩnh vực. Những văn bản này được xây dựng với sự tham gia của các chuyên gia liên ngành và được lấy ý kiến đóng góp của các cơ quan liên quan, tuy nhiên, chất lượng quy hoạch chưa đáp ứng được yêu cầu, một số quy hoạch ngành, quy hoạch sản phẩm chủ yếu và quy hoạch sử dụng đất còn chưa đồng bộ, thiếu sự gắn kết với nhau;

+ Bên cạnh đó, việc xây dựng quy hoạch đầu tư tài chính công chưa bám sát nguồn lực của thành phố. Hệ quả tất yếu của hạn chế trên, đó là tình trạng thiếu vốn để thanh toán khối lượng đã thi công hoàn thành, dự án thi công bị kéo dài, chậm tiến độ và phải điều chỉnh nhiều lần, gây khó khăn cho việc kiểm soát chi phí của dự án, ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư;

+ Công tác quản lý đầu tư tài chính công, đặc biệt phân cấp đầu tư còn nhiều bất cập. Quán triệt các quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước về phân cấp quản lý đầu tư tài chính công, trong giai đoạn 2018-2021 thành phố đã tích cực thực hiện việc đổi mới và tăng cường phân cấp quản lý nhà nước.

Kết luận Chương 2

Trong chương 2 này tác giả đã đánh giá thực trạng pháp luật về đầu tư tài chính công bằng việc phân tích hai nội dung:

Thứ nhất: Pháp luật hiện hành về đầu tư tài chính công

Thứ hai: Đánh giá quy định pháp luật hiện hành về đầu tư tài chính công, đánh giá những ưu điểm và hạn chế của pháp luật hiện hành về đầu tư tài chính công.

Tiếp theo tác giả phân tích thực trạng thực tiễn thực hiện pháp luật về đầu tư tài chính công tại thành phố Hồ Chí Minh để từ đó rút ra được những tồn tại và hạn chế, nguyên nhân của tồn tại và hạn chế để rút ra được những giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về đầu tư tài chính công.

Chương 3

ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ TÀI CHÍNH CÔNG

3.1. Định hướng nâng cao pháp luật về đầu tư tài chính công

Thứ nhất: Đảm bảo sử dụng hiệu quả vốn đầu tư tài chính công, đảm bảo tính công khai, minh bạch trong quản lý, sử dụng nguồn lực của Nhà nước.

Thứ hai: Tạo điều kiện thuận lợi và bình đẳng cho các loại hình doanh nghiệp tiếp cận và thực hiện các dự án tài chính công

Thứ ba: Góp phần tạo cơ sở pháp lý để đẩy mạnh công cuộc phòng chống tham nhũng, lãng phí và thực hành tiết kiệm trong đầu tư xây dựng cơ bản

3.2. Một số giải pháp nâng cao pháp luật về đầu tư tài chính công

3.2.1. Giải pháp nâng cao pháp luật về đầu tư tài chính công

Một là, đổi mới, tăng cường công tác quản lý quy hoạch, kế hoạch

Hai là, nâng mức hỗ trợ tương xứng với mục tiêu được duyệt.

Ba là, Nâng cao chất lượng, hiệu quả đồng bộ tất cả các khâu trong quá trình tổ chức thực hiện các chương trình, dự án đầu tư từ công tác chuẩn bị đầu tư đến khi hoàn thành, bàn giao đưa vào sử dụng.

3.2.2. Nâng cao hiệu quả công tác lập, thẩm định, phê duyệt các dự án sử dụng vốn đầu tư phát triển, chú trọng công tác thẩm định nguồn vốn

Thứ nhất, quản lý đồng bộ, hạn chế “xin-cho”. Để nâng cao tính công khai, minh bạch trong việc phân bổ vốn đầu tư phát triển thì ngay ở khâu chuẩn bị đầu tư cần chú trọng việc lập báo cáo đề xuất và phê duyệt chủ trương đầu tư.

Thứ hai, chuyển từ kế hoạch đầu tư ngắn hạn sang trung hạn. Ngoài việc quy định về kế hoạch đầu tư trung hạn là bước đổi mới mạnh mẽ công tác lập kế hoạch đầu tư; chuyển từ việc lập kế hoạch ngắn hạn, hàng năm sang kế hoạch trung hạn 5 năm, phù hợp với kế hoạch phát triển KTXH 5 năm.

Thứ ba, nâng cao chất lượng công tác thẩm định nguồn vốn và cân đối vốn trong thẩm định chương trình, dự án đầu tư tài chính công. Thẩm định chặt chẽ nguồn vốn và khả năng cân đối vốn sẽ tạo điều kiện nâng cao chất lượng và hiệu quả của chương trình, dự án đầu tư tài chính công, bảo đảm bố trí vốn một cách tập trung cho các mục tiêu, dự án ưu tiên cần thiết phải đầu tư, khắc phục tình trạng phê duyệt quá nhiều dự án, dẫn đến bố trí vốn dàn trải, kéo dài thời gian

thi công mà không tính đến việc huy động và cân đối các nguồn vốn như trong thời gian vừa qua.

Thứ tư, Thực hiện triệt để quy chế phân cấp quản lý đầu tư tài chính công phân định quyền hạn đi đôi với trách nhiệm của từng cấp. Trên cơ sở xác định rõ trách nhiệm của từng tổ chức, cá nhân trong từng khâu của hoạt động đầu tư từ lập kế hoạch, phê duyệt, đến triển khai theo dõi, đánh giá thực hiện kế hoạch đầu tư tài chính công một cách rõ ràng, cụ thể. Yêu cầu từng cá nhân tham gia vào quá trình quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư, phê duyệt kế hoạch, triển khai thực hiện phải chịu trách nhiệm vào các quyết định và việc làm của mình.

3.2.3. Nâng cao hiệu quả công tác lập, bố trí vốn đầu tư, quản lý và sử dụng vốn đầu tư hiệu quả tại các dự án

Thứ nhất, thay đổi định hướng đầu tư tài chính công, chuyển hướng tăng đầu tư nhiều cho lĩnh vực xã hội hơn đầu tư kinh tế, trong đó tập trung vào phúc lợi xã hội đặc biệt là y tế, giáo dục, an sinh xã hội.

Thứ hai, phân bổ vốn đầu tư tài chính công đảm bảo nguyên tắc và qui trình đặc biệt nhằm cân đối ngân sách và an ninh tài chính quốc gia.

3.2.4. Nâng cao năng lực của các chủ thể triển khai, thực hiện các dự án đầu tư

Thứ nhất, khuyến khích đầu tư trực tiếp của tổ chức, cá nhân. Đối với các dự án đầu tư có nguồn vốn hỗn hợp của cả Nhà nước và tư nhân (dự án PPP), vì nhu cầu xuất phát từ phía Nhà nước, xét về bản chất do chính sách xã hội hóa đầu tư mà Nhà nước phải vay vốn hoặc nhượng một số quyền của Nhà nước cho doanh nghiệp khác nên phương thức đầu tư, quản lý và giám sát đầu tư của mô hình PPP sẽ có một số điểm khác so với đầu tư tài chính công hoàn toàn bằng ngân sách Nhà nước.

Thứ hai, triển khai có hiệu quả Nghị định số 15/2020/NĐ-CP của Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư PPP (Private - Public - Partnership)

3.2.4. Nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với đầu tư tài chính công

Thứ nhất, khắc phục tình trạng đầu tư phân tán, dàn trải và chậm tiến độ trong đầu tư xây dựng: Nâng cao trách nhiệm của các cơ quan đã được phân cấp trong quản lý, phân bổ vốn đầu tư; tăng cường kiểm tra, kiểm soát để bảo đảm bố trí vốn tập trung theo đúng các nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn đầu tư, đồng

thời cần có các công cụ hiệu quả để giám sát tiến trình và giảm quy mô đầu tư tài chính công, có chế tài ràng buộc trách nhiệm bảo đảm vốn và phê duyệt dự án đầu tư. Nâng cao trình độ xây dựng, phân tích, thẩm định và quản lý dự án của cán bộ các cấp; xây dựng các tiêu chí lựa chọn dự án đầu tư để hạn chế việc can thiệp, chi phối, đưa ra quá nhiều dự án, không phù hợp với khả năng nguồn vốn; tổ chức tốt công tác giải phóng mặt bằng để đảm bảo tiến độ xây dựng và quan trọng là tăng cường vai trò của người dân, các tổ chức xã hội, các phương tiện truyền thông trong việc giám sát khi thực hiện trong đó, sự tham gia của các đối tượng thụ hưởng hay đối tượng chịu ảnh hưởng đến quá trình quyết định, thực hiện các dự án đầu tư công là tiền đề quan trọng.

Thứ hai, giám sát chặt chẽ công tác đấu thầu, lựa chọn nhà thầu, cần tuân thủ cơ chế đấu thầu công khai đối với dự án công, bảo đảm lựa chọn được nhà thầu có đầy đủ năng lực thực hiện dự án theo đúng tiến độ quy định.

Thứ ba, giám sát chặt chẽ công tác khảo sát, thiết kế, lập dự toán, thi công dự án đầu tư tài chính công nhằm hạn chế, tiến tới xóa bỏ tình trạng khép kín trong đầu tư xây dựng. Việc phân cấp quản lý dự án cho chủ đầu tư hiện nay là chủ đầu tư được quyền tổ chức thẩm định, phê duyệt thiết kế, dự toán, điều chỉnh hợp đồng và các thay đổi của dự án trong khuôn khổ tổng mức đầu tư và thiết kế cơ sở. Dù rằng việc phân cấp nêu trên là phù hợp với thông lệ quốc tế và ở các nước phát triển, tuy nhiên ở Việt Nam, do năng lực của chủ đầu tư còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý, dẫn đến, nhiều dự án chủ đầu tư không kiểm soát được khối lượng, dự toán, hồ sơ, phải điều chỉnh nhiều lần làm chậm tiến độ, vượt chi phí, gây thất thoát lãng phí vốn đầu tư do năng lực của chủ đầu tư và tư vấn yếu kém, bên cạnh đó chế tài của pháp luật đối với các vi phạm trong quản lý dự án, quản lý chi phí đầu tư xây dựng chưa đủ mạnh để hạn chế tiêu cực trong lĩnh vực này.

Thứ tư, chú trọng việc kiểm soát, quản lý chất lượng xây dựng ở tất cả các khâu của quá trình đầu tư xây dựng, bao gồm: Quyền và trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về xây dựng trong việc ban hành, hướng dẫn thực hiện các quy chuẩn, tiêu chuẩn; thẩm định thiết kế xây dựng; những yêu cầu đối với các công việc trong hoạt động đầu tư xây dựng; kiểm tra công tác nghiệm thu công trình xây dựng; bảo hiểm trong hoạt động đầu tư xây dựng; điều kiện năng

lực hoạt động đối với tổ chức, cá nhân tham gia... Nâng cao vai trò, trách nhiệm của cộng đồng trong việc giám sát đầu tư tài chính công.

Thứ năm, tăng cường công tác vận hành, duy tu, bảo dưỡng công trình, đây là một quy trình quan trọng nhưng lại ít nhận được sự quan tâm. Các văn bản hiện hành còn thiếu quy định về đảm bảo chi phí duy tu, bảo dưỡng cho các công trình sau khi nghiệm thu, bàn giao; dẫn đến nhiều công trình nhanh chóng xuống cấp; cần làm rõ nguồn vốn dành cho duy tu, bảo dưỡng công trình trong tổng vốn đầu tư dự án, có thể phân định rõ tổng vốn đến khi hoàn thành công trình đưa vào sử dụng và vốn dành cho duy tu, bảo hành công trình.

Kết Luận Chương 3

Trên cơ sở xác định rõ trách nhiệm của từng tổ chức, cá nhân trong từng khâu của hoạt động đầu tư từ lập kế hoạch, phê duyệt, đến triển khai theo dõi, đánh giá thực hiện kế hoạch đầu tư tài chính công một cách rõ ràng, cụ thể. Yêu cầu từng cá nhân tham gia vào quá trình quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư, phê duyệt kế hoạch, triển khai thực hiện phải chịu trách nhiệm vào các quyết định và việc làm của mình.

Nâng cao trách nhiệm của các cơ quan đã được phân cấp trong quản lý, phân bổ vốn đầu tư; tăng cường kiểm tra, kiểm soát để bảo đảm bố trí vốn tập trung theo đúng các nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn đầu tư, đồng thời cần có các công cụ hiệu quả để giám sát tiến trình và giảm quy mô đầu tư tài chính công, có chế tài ràng buộc trách nhiệm bảo đảm vốn và phê duyệt dự án đầu tư.

KẾT LUẬN

Đầu tư tài chính công có ý nghĩa quan trọng, đóng vai trò tạo nền tảng vật chất kỹ thuật quan trọng cho đất nước, là "đòn bẩy" đối với một số ngành và vùng trọng điểm, đồng thời thực hiện các chính sách phúc lợi xã hội, đảm bảo an ninh, quốc phòng. Bên cạnh đầu tư từ các khu vực ngoài quốc doanh, khu vực nước ngoài, đầu tư tài chính công đã và đang đóng góp đáng kể vào phát triển kinh tế - xã hội của cả nước nói chung và của thành phố Hồ Chí Minh nói riêng. Hoạt động đầu tư tài chính công trong giai đoạn 2018-2021 đã có sự tăng trưởng nhanh, cơ cấu đầu tư cũng đã có bước chuyển tích cực qua đó góp phần quan trọng vào việc duy trì tăng trưởng và ổn định kinh tế vĩ mô và tăng cường xoá đói giảm nghèo, tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được như trên, hoạt động đầu tư tài chính công những năm qua vẫn còn tồn tại một số bất cập, đặc biệt cơ cấu đầu tư còn dàn trải, hiệu quả phân bổ và sử dụng nguồn lực chậm được cải thiện, hiện nay quyết định chấp thuận đầu tư thường được dựa trên các yêu cầu phát triển KTXH (có thể coi là không có giới hạn) trong khi các tiêu chí về hiệu quả KTXH, trách nhiệm thu hồi vốn. Chưa được quy định cụ thể trong Luật Đầu tư tài chính công, do vậy trong quá trình triển khai thực hiện các dự án đầu tư tài chính công vẫn sẽ có hiện tượng phê duyệt dự án đầu tư tài chính công vượt quá khả năng cân đối vốn của ngân sách. Thông qua việc đánh giá, phân tích tình hình thực hiện pháp luật đầu tư tài chính công trên địa bàn thành phố tác giả nhận thấy hiệu quả quản lý nhà nước của các cơ quan thành phố chưa cao.

Để đáp ứng đòi hỏi đặt ra cho phát triển kinh tế - xã hội của thành phố Hồ Chí Minh, công tác quản lý đầu tư tài chính công của thành phố cần phải có hiệu quả cao hơn nữa. Có thể tổng kết một số hạn chế chính trong quản lý đầu tư tài chính công là: Năng lực bộ máy cơ quan nhà nước còn yếu do không có động lực thúc đẩy và cơ chế giám sát đủ mạnh; quy định về cách thức thẩm định, lựa chọn dự án công còn đơn giản chưa định lượng được lợi ích kinh tế - xã hội; các chế tài xử lý vi phạm không đủ mạnh; cơ chế quản lý kinh phí cho đầu tư chưa phù hợp, đây chính là những nguyên nhân gây ra các tiêu cực trong giai đoạn vừa qua. Do vậy, luận văn đã đề xuất một số giải pháp để thành phố Hồ Chí Minh đưa vào áp dụng là: Tăng cường hoạt động kiểm tra giám sát, thực hiện

phân tích lợi ích – chi phí, cải cách thủ tục đầu tư, thu hút thêm các nguồn lực ngoài ngân sách vào đầu tư tài chính công. Bên cạnh đó, tái cơ cấu đầu tư, trước hết là đầu tư tài chính công tuy đang là vấn đề bức xúc, nhưng nó không thể giải quyết riêng rẽ, mà phải được đặt vào một hệ thống quan điểm đồng bộ nhằm tái cơ cấu nền kinh tế, với ít nhất chín nội dung như đã nêu trên kỳ vọng Luật Đầu tư tài chính công sẽ tạo ra những thay đổi lớn trong quản lý đầu tư tài chính công theo hướng chặt chẽ và minh bạch hơn, chống thất thoát, lãng phí, sử dụng đúng mục tiêu và có hiệu quả vốn đầu tư của nhà nước. Việc ban hành Luật Đầu tư tài chính công đã góp phần hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về đầu tư tài chính công, giải quyết được các tồn tại, hạn chế hiện nay đáp ứng được các yêu cầu của Quốc hội và Chính phủ để thực hiện nhiệm vụ tăng cường quản lý, chống thất thoát và lãng phí trong đầu tư sử dụng vốn nhà nước.

Trong thời gian tới cần tập trung vào các giải pháp nhằm cơ cấu lại đầu tư tài chính công; đổi mới phương thức quản lý đầu tư tài chính công, đồng thời thực hiện đa dạng hoá các hình thức đầu tư cho phát triển hạ tầng kinh tế xã hội và nâng cao hiệu quả của công tác giám sát, thanh tra, kiểm tra hoạt động đầu tư tài chính công.