

ĐẠI HỌC HUẾ
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT



NGUYỄN MINH TÂY

**PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ CÔNG
QUA THỰC TIỄN TẠI TỈNH BÀ RỊA - VŨNG TÀU**

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. Vũ Thị Hải Yến**

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.....

Trường Đại học Luật, Đại học Huế

MỤC LỤC

PHẦN MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài.....	1
2. Tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài	2
3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu.....	2
4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.....	Error! Bookmark not defined.
5. Phương pháp nghiên cứu.....	Error! Bookmark not defined.
6. Những đóng góp mới của luận văn	3
7. Kết cấu của luận văn	4
CHƯƠNG 1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT ĐẦU TƯ CÔNG.....	5
1.1. Khái quát về đầu tư công.....	5
1.1.1. Khái niệm đầu tư công	5
1.1.2. Đặc điểm của đầu tư công.....	6
1.2. Khái quát pháp luật về đầu tư công	7
1.2.1. Khái niệm pháp luật về đầu tư công.....	7
1.2.2. Khái lược pháp luật đầu tư công tại Việt Nam	8
1.2.3. Khái quát pháp luật đầu tư công của một số quốc gia trên thế giới và một số gợi mở cho Việt Nam	8
Tiểu kết Chương 1.....	10
CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ CÔNG TẠI TỈNH BÀ RỊA- VŨNG TÀU.....	11
2.1. Thực trạng pháp luật Việt Nam hiện hành về đầu tư công	11
2.1.1. Quy định của pháp luật Việt Nam về đầu tư công	11
2.1.2. Đánh giá pháp luật hiện hành về đầu tư công	13
2.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về đầu tư công tại tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu	13
2.2.1. Tình hình thực hiện pháp luật về đầu tư công tại tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.....	13
2.2.2. Thực tiễn thi hành pháp luật đầu tư công tại Tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu	13
2.2.3. Nguyên nhân của những vướng mắc, hạn chế trong thực hiện pháp luật về đầu tư công tại Việt Nam hiện nay.....	14
Kết luận Chương 2	17
CHƯƠNG 3. ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT, NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT ĐẦU TƯ CÔNG TẠI VIỆT NAM.....	18
3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về đầu tư công.....	18
3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về đầu tư công	19
3.3. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về đầu tư công.....	19
3.3.1. Giải pháp chung	19
3.3.2. Giải pháp cho tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu.....	20
Kết luận Chương 3	21
KẾT LUẬN	22
TÀI LIỆU THAM KHẢO	23

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội và đối tượng đầu tư công khác. Hoạt động này là hoạt động không thể thiếu trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia. Nhờ đầu tư công mà cơ sở hạ tầng phát triển, kinh tế xã hội, đời sống của người dân được nâng cao. Đây là công cụ cần thiết của Nhà nước để khắc phục những hạn chế của nền kinh tế thị trường, là đòn bẩy kinh tế để đầu tư các khu vực còn lại phát huy hiệu quả cao thông qua việc xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế, đồng thời phát triển các mặt xã hội mà các thành phần kinh tế tư nhân ít khi tham gia được. Xã hội ngày càng phát triển, các nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước ngày càng tăng, để đảm bảo cho sự phát triển kinh tế, chính trị, xã hội của từng địa phương cần có sự đầu tư chủ yếu từ nguồn vốn ngân sách nhà nước để hỗ trợ địa phương phát triển. Hoạt động này là hoạt động không thể thiếu trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia. Mặt khác, quản lý và sử dụng vốn đầu tư công có hiệu quả đóng vai trò quan trọng và quyết định đến sự ổn định và phát triển nền kinh tế quốc gia, đảm bảo an ninh quốc phòng của cả nước cũng như từng địa phương. Ngược lại, nếu sử dụng nguồn vốn này lãng phí sẽ ảnh hưởng rất lớn đến ổn định kinh tế vĩ mô, dẫn đến nợ công, bất ổn tài chính ngân sách.

Thực tiễn đầu tư công giai đoạn 2011- 2019 cho thấy: Đầu tư Nhà nước đã phát huy vai trò trong những giai đoạn kinh tế khó khăn và là động lực quan trọng, góp phần thúc đẩy tăng trưởng và chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế, có tác động lan tỏa lớn, nhất là đối với các dự án phát triển kết cấu hạ tầng giao thông, năng lượng... Hiện nay ở Việt Nam đã hình thành được bộ khung pháp luật tương đối đồng bộ để điều chỉnh các hoạt động đầu tư nói chung và đầu tư Nhà nước nói riêng. Trong đó, phải kể đến Luật Đầu tư công năm 2019; Luật Đầu tư năm 2020; Luật Đầu tư theo phương pháp đối tác công tư (PPP) năm 2020.

Có thể nói, những năm qua, hệ thống pháp luật quản lý vốn đầu tư công đã đáp ứng phần nào quá trình triển khai vốn đầu tư công vào các chương trình, dự án và các hạng mục đầu tư khác, góp phần tăng trưởng kinh tế và đảm bảo ổn định xã hội, an ninh quốc phòng. Tuy nhiên, việc ban hành và thực hiện pháp luật về quản lý vốn đầu tư công đã và đang bộc lộ rất nhiều hạn chế, một lượng vốn đầu tư công lớn bị sử dụng lãng phí, thất thoát, nhiều dự án đầu tư xong không phát huy được hiệu quả.

Cũng như trong cả nước, việc quản lý vốn từ Ngân sách Nhà nước tại tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu cũng được chú trọng. Các cấp chính quyền của tỉnh đã có nhiều nỗ lực trong việc triển khai thực hiện cơ chế chính sách chung, cải tiến quy trình, thủ tục cấp phát và quản lý sử dụng, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra. Những nỗ lực đó đã góp phần quan trọng vào việc sử dụng nguồn vốn này đúng mục đích, đúng pháp luật và có hiệu quả cao. Qua công tác thanh tra kịp thời phát hiện những khoản chi sai mục đích, sai nguyên tắc, vi phạm quy trình, sai định

mức chi tiêu để kịp thời khắc phục sửa chữa, góp phần quan trọng vào việc nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công từ xây dựng cơ bản từ ngân sách nhà nước theo nhiệm vụ được giao.

Vì vậy, việc nghiên cứu đề tài “*Pháp luật về đầu tư công qua thực tiễn tại tỉnh Bà Rịa Vũng Tàu*” là một việc làm cần thiết và cấp bách góp phần phát hiện những khó khăn, vướng mắc trong quy định của pháp luật về đầu tư công và thực tiễn áp dụng pháp luật về đầu tư công nói chung và thực tiễn tại tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu, từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về đầu tư công và nâng cao hiệu quả của việc sử dụng vốn ngân sách nhà nước vào quản lý vốn đầu tư công ở tỉnh Bà Rịa Vũng Tàu nói riêng.

2. Tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài

Pháp luật về đầu tư công là lĩnh vực pháp luật có khá ít những công trình nghiên cứu về vấn đề này. Qua nghiên cứu của học viên, đã có một số công trình nghiên cứu có liên quan có thể kể đến như:

Dưới góc độ bài nghiên cứu, trong quá trình soạn thảo, xây dựng Luật đầu tư công đầu tiên năm 2014, đã có một số bài viết nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế và những đề xuất cho pháp luật đầu tư công tại Việt Nam. Cụ thể:

- Bài viết của Phạm Thuý Hạnh “*Pháp luật và thực tiễn chính sách về đầu tư công*” đăng tải trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 11(267), tháng 6/2014;
- Bài viết của Nguyễn Đình Cung “*Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công*” đăng tải trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 11(267), tháng 6/2014;
- Bài viết của Đinh Dũng Sĩ và Phạm Thuý Hạnh “*Quan điểm phát triển chính sách đầu tư công*” đăng tải trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 11(267), tháng 6/2014;
- Bài viết của Lương Văn Khôi và Nguyễn Thanh Tuấn “*Kinh nghiệm quốc tế về đầu tư công và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam*”; đăng tải trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 11(267), tháng 6/2014;

Đây là những bài viết có giá trị tham khảo cho việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về đầu tư công tại Việt Nam. Tuy nhiên các công trình này đều nghiên cứu vào thời điểm năm 2014 - trước khi Luật đầu tư công của Việt Nam ra đời.

Luận văn thạc sĩ luật học của Lưu Bảo Phượng năm 2019 tại Trường Đại học Luật Hà Nội: “*Hợp đồng đầu tư theo hình thức đối tác công tư theo pháp luật Việt Nam – Thực trạng trong đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ qua hình thức đầu tư BOT*”

Luận án Tiến sĩ Luật học của Đoàn Thị Hải Yến tại Học viện Khoa học - Xã hội năm 2020 “*Pháp luật về đầu tư theo hình thức đối tác công tư ở Việt Nam*”.

Hai công trình trên tập trung nghiên cứu về quan hệ đầu tư theo hình thức đối tác công tư và hợp đồng đầu tư theo đối tác công tư, chỉ là một mảng liên quan đến pháp luật đầu tư công. Luận án Tiến sĩ của Đoàn Thị Hải Yến đã tập trung làm rõ bản chất của quan hệ đầu tư theo hình thức đối tác công tư (với tính chất đặc thù là một quan hệ bất cân xứng giữa các bên tham gia- đối tác công và đối tác tư); chỉ rõ cách thức điều chỉnh bằng pháp luật đối với quan hệ đầu tư theo

hình thức đối tác công tư (trong đó làm rõ cơ chế lựa chọn nhà đầu tư; trình tự, thủ tục đầu tư; hợp đồng đầu tư...). Về khía cạnh thực tiễn, tác giả tập trung đánh giá thực trạng pháp luật về đầu tư theo hình thức đối tác công tư ở Việt Nam, chỉ ra những hạn chế, bất cập của lĩnh vực pháp luật này và từ đó đưa ra các đề xuất nhằm góp phần hoàn thiện pháp luật về đầu tư theo hình thức đối tác công tư ở Việt Nam.

Luận văn của học viên là công trình đầu tiên nghiên cứu dưới góc độ học thuật pháp luật về đầu tư công, cụ thể là Luật đầu tư công 2019 tại Việt Nam.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

** Mục đích nghiên cứu:*

Đề tài nhằm làm sáng tỏ về mặt lý luận và thực tiễn pháp luật và áp dụng pháp luật về đầu tư công tại Việt Nam, đánh giá thực trạng áp dụng pháp luật về đầu tư công tại tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu, chỉ ra những vướng mắc, bất cập từ quy định pháp luật, các chính sách và thực tiễn áp dụng, từ đó đề xuất các giải pháp để hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về đầu tư công.

** Nhiệm vụ nghiên cứu:*

- Làm rõ cơ sở lý luận liên quan đến pháp luật đầu tư công;
- Phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về đầu tư công tại Việt Nam hiện nay;

- Phân tích, đánh giá thực trạng áp dụng pháp luật về đầu tư công tại Tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu.

- Làm rõ những hạn chế, vướng mắc trong công tác quản lý vốn đầu tư công và thi hành pháp luật về đầu tư công, từ đó đề xuất một số định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả qua thi hành pháp luật về đầu tư công.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Luận văn có đối tượng nghiên cứu là pháp luật hiện hành về đầu tư công tại Việt Nam và thực tiễn thi hành pháp luật về đầu tư công tại tỉnh Bà Rịa Vũng Tàu.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Về không gian: Pháp luật Việt Nam hiện hành về đầu tư công như: Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư, Luật đầu tư theo hình thức đối tác công- tư; các văn bản có liên quan khác; Thực tiễn trên địa tỉnh Bà Rịa Vũng Tàu

Về thời gian: từ năm 2015 đến năm 2022.

5. Phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận

Luận văn được nghiên cứu dựa trên những quan điểm cơ bản của chủ nghĩa Mác- Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và các văn kiện của Đảng, Nhà nước về quản lý vốn ngân sách nhà nước.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Trên cơ sở phương pháp luận, luận văn chú trọng sử dụng các phương pháp phân tích, tổng hợp, sử dụng số liệu thống kê, so sánh và đối chiếu, kết hợp giữa nghiên cứu lý luận với thực tiễn.

Phương pháp phân tích, tổng hợp được sử dụng trong toàn bộ luận văn để làm rõ những vấn đề lý luận cũng như pháp luật và thực tiễn về đầu tư công.

Phương pháp so sánh được sử dụng tại chương 1 và chương 2 để so sánh pháp luật Việt Nam và pháp luật một số quốc gia trên thế giới để rút ra những bài học kinh nghiệm cho việc hoàn thiện pháp luật về đầu tư công tại Việt Nam; so sánh pháp luật về đầu tư công tại Việt Nam qua các thời kỳ để thấy được sự phát triển của hệ thống pháp luật về đầu tư công tại Việt Nam.

Phương pháp thống kê được sử dụng để làm rõ thực trạng thực hiện pháp luật về đầu tư công tại Tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu nói riêng và ở Việt Nam nói chung.

6. Những đóng góp mới của luận văn

- Về lý luận: Luận văn đã hệ thống hóa và làm rõ một số vấn đề lý luận về pháp luật đầu tư công;

- Về thực tiễn:

+ Luận văn đã phân tích một cách hệ thống pháp luật về đầu tư công tại Việt Nam; Phân tích, phát hiện những vướng mắc, bất cập trong quy định của pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về đầu tư công;

+ Luận văn cũng đã đánh giá thực tiễn áp dụng pháp luật về đầu tư công tại Tỉnh Bà Rịa, Vũng Tàu

+ Luận văn đã đề xuất được những kiến nghị hoàn thiện pháp luật và giải pháp nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về đầu tư công tại Việt Nam.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, luận văn gồm 03 chương, cụ thể:

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

Chương 2: Thực trạng pháp luật về đầu tư công và thi hành pháp luật về đầu tư công qua thực tiễn tại tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu.

Chương 3: Định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về đầu tư công tại Việt Nam

CHƯƠNG 1

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT ĐẦU TƯ CÔNG

1.1. Khái quát về đầu tư công

1.1.1. Khái niệm đầu tư công

Một số tài liệu nước ngoài cho rằng đầu tư công là đầu tư của nhà nước, của chính phủ và đồng nhất khái niệm đầu tư công với khái niệm đầu tư của chính phủ, của Nhà nước. Theo Cambridge dictionary, “*đầu tư công là số tiền mà chính phủ chi cho các dịch vụ công cộng, chẳng hạn như giáo dục và y tế*”¹. Theo Simon Lee, “*đầu tư công là đầu tư của nhà nước vào các tài sản cụ thể được thực hiện chính phủ trung ương hoặc địa phương hoặc các ngành công nghiệp hoặc tập đoàn thuộc sở hữu công*”². Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (tiếng Anh: The Japan International Cooperation Agency) (Tên viết tắt là JICA) định nghĩa: *đầu tư công là chi tiêu của chính phủ cho cơ sở hạ tầng công cộng*³.

Theo Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (Organization for Economic Cooperation and Development) (Tên viết tắt là OECD), Đầu tư công thường được định nghĩa là “*chi tiêu công làm tăng thêm vào vốn vật chất công*”⁴. Liên hợp quốc (United Nations) (2009) định nghĩa “*Đầu tư công là bất kỳ khoản đầu tư vốn nào của một chính phủ*” và khẳng định đầu tư công liên quan khoản chi vốn vào tài sản có đời sử dụng kéo dài trong tương lai như đầu tư vào cơ sở hạ tầng, kể cả đầu tư máy móc thiết bị của doanh nghiệp tư nhân⁵.

Khái niệm đầu tư công hiện đang có ba quan điểm tiếp cận. *Thứ nhất*, đầu tư công là đầu tư của Nhà nước, của Chính phủ. *Thứ hai*, đầu tư công là hoạt động đầu tư sử dụng nguồn vốn do nhà nước quản lý. *Thứ ba*, đầu tư công là đầu tư vào lĩnh vực phục vụ sự phát triển kinh tế xã hội, cung cấp hàng hóa, dịch vụ công và vì mục đích công.

Tiếp cận từ chủ thể đầu tư là Nhà nước, đầu tư công có hai cách tiếp cận với nội hàm khác nhau: Góc độ rộng: bất kỳ hoạt động đầu tư nào của Nhà nước đều là đầu tư công, chỉ cần xác định rõ chủ thể đầu tư là Nhà nước. Góc độ hẹp, đầu tư công là đầu tư vì mục tiêu của chính sách công hoặc phục vụ những lợi ích công cộng. Theo cách tiếp cận này, đầu tư công thoả mãn cả hai yếu tố: (i) chủ thể đầu tư là Nhà nước và (ii) mục tiêu đầu tư vì lợi ích công cộng.

Tiếp cận từ nguồn vốn: Đầu tư công là quá trình Nhà nước sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước (NSNN) đầu tư vào phát triển kinh tế - xã hội. Quan điểm này khẳng định, đầu tư công phải thoả mãn tới ba yếu tố: (i) chủ thể đầu tư là Nhà nước; (ii) nguồn vốn đầu tư từ NSNN; (iii) mục tiêu đầu tư để phát triển kinh tế - xã hội.

¹ <https://dictionary.cambridge.org>

² Simon Lee, Public investment government policy, truy cập <https://www.britannica.com/topic/public-investment>.

³ JICA (2018), Public Investment Management Handbook for Capacity Development.

⁴ OECD (2016), Integrity Framework for Public Investment, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

⁵ United Nations (2009), The role of public investment in social and economic development.

Tiếp cận từ mục tiêu sản phẩm đầu ra của đầu tư công, đầu tư công là việc sử dụng vốn Nhà nước để đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội không có khả năng hoàn vốn trực tiếp, hay nói cách khác là không vì mục tiêu kinh doanh, tìm kiếm lợi nhuận.

Khoản 15 Điều 4 Luật Đầu tư công 2014 định nghĩa: “*Đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội*”. Khoản 15 Điều 4 Luật Đầu tư công 2019 (thay thế Luật Đầu tư công 2014) đưa ra định nghĩa mới “*Đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án và đối tượng đầu tư công khác theo quy định của Luật này*”. *Vốn đầu tư công* quy định tại Luật này bao gồm: vốn ngân sách nhà nước; vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư theo quy định của pháp luật.

Từ những phân tích trên đây, có thể đưa ra định nghĩa về đầu tư công như sau: *đầu tư công là hoạt động đầu tư do Nhà nước quyết định từ nguồn vốn ngân sách nhà nước hoặc vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan Nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập để vì đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ hoạt động của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích, phúc lợi xã hội, hạ tầng kinh tế - xã hội vì sự phát triển kinh tế xã hội*.

1.1.2. Đặc điểm của đầu tư công

Thứ nhất, về chủ thể của hoạt động đầu tư: đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước, được thực hiện bởi Nhà nước.

Đầu tư công là đầu tư của Nhà nước, của Chính phủ. Chủ thể đầu tư là cơ quan Nhà nước, cơ quan thuộc chính phủ từ trung ương đến địa phương. Trong đầu tư công, Nhà nước là chủ thể quyết định toàn bộ các khâu từ chủ trương, kế hoạch đến phê duyệt hoặc ra quyết định đầu tư và tổ chức, quản lý đầu tư.

Thứ hai, đầu tư công là hoạt động đầu tư sử dụng nguồn vốn do nhà nước quản lý. Các cơ quan Nhà nước, của Chính phủ sẽ sử dụng nguồn vốn này hoặc Nhà nước giao cho các chủ thể khác trong nền kinh tế sử dụng nguồn vốn đầu tư công. Đầu tư công có thể thu hút, huy động và sử dụng mọi nguồn lực của nền kinh tế, cả nguồn vốn trong nước, nguồn vốn nước ngoài, cả nguồn vốn nhà nước, nguồn vốn khu vực tư nhân để tiến hành hoạt động. Quan điểm đầu tư công phù hợp với xu hướng huy động tối đa mọi nguồn lực xã hội cho đầu tư công, giảm tỷ trọng đầu tư từ nguồn vốn Nhà nước.

Thứ ba, mục tiêu của hoạt động đầu tư công là nhằm phát triển kinh tế - xã hội. Đầu tư công là đầu tư vào lĩnh vực phục vụ sự phát triển kinh tế xã hội, cung cấp hàng hóa, dịch vụ công và vì mục đích công. Với quan điểm này, đầu tư công có thể sử dụng mọi nguồn vốn để phục vụ phát triển kinh tế xã hội, trong đó chủ yếu là theo đuổi các mục tiêu của chính sách công (đầu tư thành lập các doanh nghiệp Nhà nước để giữ vị trí then chốt, chủ đạo, đủ khả năng là công cụ của Nhà nước điều tiết nền kinh tế, đồng thời cũng vì các mục tiêu kinh doanh, tạo thu nhập tài chính cho Nhà nước; đầu tư vào các lĩnh vực quan trọng, thiết yếu của

nền kinh tế nhưng tư nhân không đầu tư; đầu tư để khoả lấp những “lỗ hổng” của nền kinh tế thị trường, bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế; hoặc vì các mục tiêu khác của chính sách công như: phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội; tạo việc làm; thu hẹp khoảng cách giàu nghèo giữa các vùng, miền; phát triển vùng biên giới, hải đảo, gắn chính sách phát triển kinh tế - xã hội với an ninh, quốc phòng...

Thứ tư, đối tượng của đầu tư công là các dự án cung cấp cơ sở hạ tầng thiết yếu cho kinh tế - xã hội và các dự án phục vụ cho sự phát triển kinh tế - xã hội, chủ yếu là dự án cung cấp cơ sở hạ tầng thiết yếu cho kinh tế - xã hội.

1.2. Khái quát pháp luật về đầu tư công

1.2.1. Khái niệm pháp luật về đầu tư công

Pháp luật về đầu tư công bao gồm hệ thống pháp luật đồng bộ để quản lý toàn bộ quá trình đầu tư công, từ hình thành, thẩm định, thẩm tra, quyết định cấp ngân sách, kiểm soát chi tiêu, nghiệm thu, vận hành cho đến đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công sau khi hoàn thành.

Pháp luật về đầu tư công là hệ thống các văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động đầu tư của Nhà nước, sử dụng nguồn vốn do nhà nước quản lý vào các lĩnh vực kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và phục vụ sự phát triển kinh tế xã hội.

Pháp luật đầu tư công có ý nghĩa rất quan trọng trong việc tạo cơ sở pháp lý thống nhất, đồng bộ và hoàn chỉnh để nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý hoạt động đầu tư và sử dụng vốn đầu tư công; khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, phân tán, góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư theo đúng mục tiêu, định hướng của chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội của đất nước; chống thất thoát, lãng phí; bảo đảm tính công khai, minh bạch trong quản lý đầu tư công. Đồng thời, pháp luật đầu tư công đã thể hiện và cụ thể hóa được chủ trương, đường lối đúng đắn của Đảng và Nhà nước đối với công tác quản lý nhà nước về đầu tư công, đã tạo ra hệ thống pháp luật đồng bộ để quản lý toàn bộ quá trình đầu tư công.

Trong hệ thống pháp luật đầu tư công, Luật Đầu tư công đóng vai trò là luật khung, áp dụng chung cho các hoạt động đầu tư công, “việc quản lý, sử dụng vốn đầu tư công, hoạt động đầu tư công phải tuân thủ quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan”.

Bên cạnh Luật Đầu tư công, hệ thống pháp luật Đầu tư công còn liên quan đến nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau như: Luật Ngân sách nhà nước, Luật Xây dựng, Luật Quản lý sử dụng tài sản nhà nước, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, Luật Quy hoạch, Luật đấu thầu... Do đó, song hành với quá trình luật hoá đầu tư công cần điều chỉnh các đạo luật khác để đảm bảo tính thống nhất, tránh chồng chéo, mâu thuẫn.

Về mặt lý luận, xét trong mối quan hệ giữa Luật Đầu tư công với các luật khác như Luật Xây dựng, Luật Quy hoạch, Luật Đấu thầu... thì Luật Đầu tư công có thể được xem là “luật chung”, và các luật khác là “luật riêng”.

Nội dung pháp luật đầu tư công quy định về: nguồn vốn đầu tư công; đối tượng của đầu tư công; chủ thể của quan hệ đầu tư công; phạm vi thẩm quyền đầu tư công.

1.2.2. Khái lược pháp luật đầu tư công tại Việt Nam

Trước khi Luật Đầu tư công 2014 được ban hành, các quy định liên quan đến đầu tư công đang nằm rải rác trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau, do các cấp có thẩm quyền khác nhau ban hành. Có nhiều đạo luật đang được áp dụng cho các hoạt động liên quan đến đầu tư công như: Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Quản lý và sử dụng tài sản nhà nước, Luật Doanh nghiệp, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Ngoài ra, còn có gần 40 Nghị định của Chính phủ và nhiều Thông tư của các Bộ và Quyết định, Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ cũng được ban hành để chỉ đạo và hướng dẫn việc thực hiện đầu tư công trong từng giai đoạn.

1.2.3. Khái quát pháp luật đầu tư công của một số quốc gia trên thế giới và một số gợi mở cho Việt Nam

Ở hầu hết các nước, trong quá trình phát triển thì đầu tư công là một công cụ kinh tế của Nhà nước, nó có thể đem lại những lợi ích to lớn cho nền kinh tế, nhất là đối với các nước trong quá trình tiến hành công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Đầu tư công cũng có thể trở thành một gánh nặng cho quốc gia, nếu nó được sử dụng một cách thái quá, gây nên sự dàn trải, kém hiệu quả, thậm chí là lãng phí, không cần thiết và góp phần tạo ra hiệu ứng nợ công. Thế giới cũng đã từng chứng kiến những phong trào tư nhân hoá một cách sâu rộng mà cội nguồn của nó cũng xuất phát từ chính những hệ quả tiêu cực của chính sách đầu tư công⁶. Hoạt động đầu tư công được điều chỉnh bằng một số đạo luật như Luật về Tài chính nhà nước, Luật Ngân sách nhà nước - NSNN (Pháp)⁷

- **Một số gợi mở cho Việt Nam**

Qua kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới đã trải qua các giai đoạn phát triển đầu tư công, chúng ta có thể rút ra một số bài học về chính sách đầu tư công mà Việt Nam có thể học tập để hướng tới hoàn thiện chính sách đầu tư công trong thời gian tới.

Thứ nhất: Để chính sách đầu tư cần hiệu quả, chống được đầu tư dàn trải, thiếu tập trung, kém hiệu quả, cần xác định cơ cấu lại đầu tư công theo hướng thu hẹp dần phạm vi của đầu tư công, chỉ tập trung đầu tư vào những lĩnh vực mà khu vực tư nhân không làm được hoặc không muốn làm, không đầu tư vào những lĩnh vực mà tư nhân đang hoạt động để bảo đảm không có sự cạnh tranh bất bình đẳng giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân trong phát triển kinh tế.

Thứ hai: Mục tiêu đầu tư công chủ yếu phục vụ các mục tiêu của chính sách công, khắc lấp những khuyết tật của kinh tế thị trường, là động lực lôi kéo, thúc đẩy đầu tư của khu vực tư nhân bằng những cơ chế đặc thù như phát triển các hình

⁶ Lương Văn Khôi và Nguyễn Thanh Tuấn “*Kinh nghiệm quốc tế về đầu tư công và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam*” Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 11(267), tháng 6/2014

⁷ OECD (2016), Integrity Framework for Public Investment, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

thức đối tác công tư (PPP). Tuy nhiên, khi triển khai các hình thức này, cần tính toán cân trọng từng trường hợp cụ thể sao cho đạt đến hiệu quả kinh tế - xã hội của quốc gia cao nhất, hài hòa với lợi ích của khu vực tư nhân tham gia đầu tư công.

Thứ ba: Hoạt động đầu tư công phải được thực hiện trên cơ sở quy hoạch của cả nước, quy hoạch vùng, quy hoạch ngành, lĩnh vực; cần có chiến lược dài hạn, kế hoạch trung hạn và hàng năm với danh mục các dự án, công trình được ưu tiên thực hiện theo tiến độ thời gian, có trọng tâm, trọng điểm.

Thứ tư: Chính sách đầu tư công phải bảo đảm công bằng và an sinh xã hội, bởi vì đầu tư công không chỉ nhằm mục tiêu đạt hiệu quả kinh tế, mà cần bảo đảm chính sách phát triển bền vững, gắn với công bằng xã hội cho nhóm người yếu thế (người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số ở những vùng kém phát triển), thu hẹp khoảng cách giàu nghèo giữa đô thị và nông thôn bằng cách ưu tiên đầu tư công vào các lĩnh vực như y tế, giáo dục, cơ sở an sinh xã hội, văn hóa; nâng cao dân trí, tạo điều kiện cho người dân phát huy dân chủ, tham gia vào quá trình ra quyết định đầu tư công của các cơ quan nhà nước...

Thứ năm: Cần có cơ chế phân cấp đầu tư công hợp lý, cấp nào được quyết định đầu tư thì cấp đó có trách nhiệm thu xếp nguồn vốn đầu tư và chịu trách nhiệm về quản lý, giám sát đầu tư cũng như hiệu quả đầu tư; đồng thời phải có trách nhiệm giải trình, giám sát, đánh giá hiệu quả đầu tư của cơ quan, người có thẩm quyền quyết định trong đầu tư công một cách rõ ràng, đi liền với các chế tài và việc thực hiện chế tài đối với các vi phạm một cách nghiêm túc.

Thứ sáu: Nhà nước cần ban hành đồng bộ các cơ chế chính sách tạo ra nguồn lực đầu tư mới cho nền kinh tế, đó là các chính sách tư nhân hóa các DNNN ở hầu hết các ngành nghề Nhà nước không cần trực tiếp quản lý kinh tế; mở cửa thị trường dịch vụ công mà hiện nay đang gọi là “xã hội hóa” rất chậm chạp và nhiều bất cập; giảm tối đa các chi phí sản xuất, kinh doanh cho doanh nghiệp, kể cả chi phí về thời gian, thủ tục kinh doanh.

Tiểu kết Chương 1

Xét ở các khía cạnh khác nhau, các quan điểm tiếp cận về đầu tư công đều gắn liền với yếu tố “công”, cụ thể: (i) Chủ thể đầu tư - đây là hoạt động đầu tư của Nhà nước - chủ thể thực hiện quyền lực công; (ii) Nguồn vốn - đó là các hoạt động đầu tư dựa trên nguồn vốn công; (iii) Mục tiêu - có mục tiêu thực hiện chính sách công hoặc vì lợi ích công cộng. Các yếu tố về chủ thể, mục tiêu và nguồn vốn chính là yếu tố then chốt để xác định thế nào là đầu tư công. *Đầu tư công là hoạt động đầu tư do Nhà nước quyết định từ nguồn vốn ngân sách nhà nước hoặc vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan Nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập để vì đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ hoạt động của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích, phúc lợi xã hội, hạ tầng kinh tế - xã hội vì sự phát triển kinh tế xã hội.*

Đầu tư công mang các đặc điểm cơ bản: *Thứ nhất*, về chủ thể của hoạt động đầu tư: đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước, được thực hiện bởi Nhà nước. *Thứ hai*, đầu tư công là hoạt động đầu tư sử dụng nguồn vốn do nhà nước quản lý. *Thứ ba*, mục tiêu của hoạt động đầu tư công là nhằm phát triển kinh tế - xã hội. *Thứ tư*, đối tượng của đầu tư công tập trung vào các lĩnh vực nhằm phục vụ cho sự phát triển kinh tế - xã hội.

Pháp luật về đầu tư công bao gồm hệ thống pháp luật đồng bộ để quản lý toàn bộ quá trình đầu tư công, từ hình thành, thẩm định, thẩm tra, quyết định cấp ngân sách, kiểm soát chi tiêu, nghiệm thu, vận hành cho đến đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công sau khi hoàn thành. Trong hệ thống pháp luật đầu tư công, Luật Đầu tư công đóng vai trò là luật khung, áp dụng chung cho các hoạt động đầu tư công, quy định các nguyên tắc về phân cấp quản lý đầu tư công, quyền hạn và trách nhiệm của các cấp, các ngành trong toàn bộ quá trình đầu tư của các chương trình, dự án từ lập kế hoạch, phê duyệt đến triển khai theo dõi, đánh giá thực hiện kế hoạch đầu tư công một cách rõ ràng, cụ thể. Bên cạnh Luật Đầu tư công, hệ thống pháp luật Đầu tư công còn liên quan đến nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau như: Luật Ngân sách nhà nước, Luật Xây dựng, Luật Quản lý sử dụng tài sản nhà nước, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, Luật Quy hoạch, Luật đấu thầu...

Với thể chế chính trị khác nhau, bản chất nhà nước khác nhau thì cơ chế vận hành và cách thức quản trị đầu tư công của mỗi quốc gia cũng khác nhau. Kinh nghiệm về cơ chế quản lý vốn đầu tư từ NSNN ở các quốc gia trên thế giới cho chúng ta những bài học bổ ích trong quá trình hoàn thiện chính sách đầu tư công trong thời gian tới.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THI HÀNH PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ CÔNG TẠI TỈNH BÀ RỊA- VŨNG TÀU

2.1. Thực trạng pháp luật Việt Nam hiện hành về đầu tư công

2.1.1. Quy định của pháp luật Việt Nam về đầu tư công

2.1.1.1. Về nguồn vốn đầu tư công và quản lý nguồn vốn đầu tư công

Quy định về vốn ngân sách nhà nước sử dụng cho đầu tư công được quy định trong cả Luật Đầu tư công và Luật Ngân sách Nhà nước. Theo quy định tại khoản 22 Điều 4 Luật Đầu tư công, thì vốn đầu tư công bao gồm: Vốn ngân sách nhà nước, vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước. Luật Đầu tư công năm 2019 quy định như sau: vốn đầu tư công quy định tại Luật này bao gồm: vốn ngân sách nhà nước; vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư theo quy định của pháp luật (khoản 22 Điều 4). Cùng đó, Luật Đầu tư công năm 2019, bổ sung một số khái niệm:

+ Vốn ngân sách trung ương là vốn chi cho đầu tư phát triển thuộc ngân sách trung ương theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước (khoản 23 Điều 4).

+ Vốn ngân sách địa phương là vốn chi cho đầu tư phát triển thuộc ngân sách địa phương theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước (khoản 24 Điều 4).

+ Vốn ngân sách trung ương bổ sung có mục tiêu địa phương là vốn thuộc ngân sách trung ương bổ sung cho địa phương để đầu tư chương trình, dự án đầu tư công theo nhiệm vụ cụ thể được cấp có thẩm quyền quyết định (khoản 25 Điều 4).

Việc Luật Đầu tư công 2019 bổ sung khái niệm về *vốn đầu tư công* có tác động tích cực đến việc phân loại các dự án và phân loại kế hoạch, theo đó, đơn giản hóa được các trình tự, thủ tục liên quan, đồng thời, có sự phân biệt rõ ràng về trình tự, thủ tục giữa các nguồn vốn, tránh chồng chéo, hiểu không thống nhất, cũng như tạo điều kiện để phân cấp được triệt để hơn cho các cấp trong triển khai thực hiện.

2.1.1.2. Quy định về đối tượng của đầu tư công

Về đối tượng đầu tư công, so với Luật Đầu tư công năm 2014 quy định 4 lĩnh vực tại Điều 5 (lĩnh vực đầu tư công) gồm: Đầu tư chương trình, dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội; Đầu tư phục vụ hoạt động của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; Đầu tư và hỗ trợ hoạt động cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích; Đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư. Tuy nhiên, để bảo đảm phù hợp với quy định của pháp luật có liên quan và yêu cầu thực tiễn quản lý dự án, Luật Đầu tư công năm 2019 sửa tên điều về *lĩnh vực đầu tư công* thành *đối tượng đầu tư công*, bổ sung đối tượng phúc lợi xã hội vào quy định này; đồng thời, bổ sung 02 khoản vào nội dung của điều. Cụ thể, theo Luật Đầu tư công 2019, đối tượng đầu tư công bao gồm các nhóm:

(i) Đầu tư chương trình, dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội.

Trường hợp thật sự cần thiết tách riêng việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập, đối với dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội xem xét, quyết định; đối với dự án nhóm A do Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh xem xét, quyết định theo thẩm quyền. Việc tách riêng dự án độc lập được thực hiện khi phê duyệt chủ trương đầu tư dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A.

(ii) Đầu tư phục vụ hoạt động của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội.

(iii) Đầu tư và hỗ trợ hoạt động đầu tư cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích, phúc lợi xã hội.

(iv) Đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án theo phương thức đối tác công tư.

(v) Đầu tư phục vụ công tác lập, thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt, công bố và điều chỉnh quy hoạch theo quy định của pháp luật về quy hoạch.

(vi) Cấp bù lãi suất tín dụng ưu đãi, phí quản lý; cấp vốn điều lệ cho các ngân hàng chính sách, quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; hỗ trợ đầu tư cho các đối tượng chính sách khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

2.1.1.3. Thẩm quyền và phân cấp quản lý hoạt động đầu tư công

Về trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư chương trình đầu tư công thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Luật quy định rõ: Giao đơn vị trực thuộc lập Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư; đơn vị có chức năng thẩm định hoặc thành lập Hội đồng để thẩm định Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư; Hoàn thiện Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư trình Thủ tướng Chính phủ. Thủ tướng Chính phủ thành lập Hội đồng liên ngành hoặc giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với các cơ quan có liên quan thẩm định Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư. Chủ chương trình hoàn chỉnh Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư theo ý kiến thẩm định quy định tại khoản 2 Điều này trình Chính phủ. Chính phủ xem xét, quyết định chủ trương đầu tư chương trình, bao gồm mục tiêu, phạm vi, quy mô, tổng vốn đầu tư, thời gian, tiến độ, cơ chế và giải pháp, chính sách thực hiện. Luật Đầu tư công 2019 tập trung sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện trình tự, thủ tục, phân cấp thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án đầu tư công. Trong đó, đáng chú ý nhất là phân cấp triệt để quy trình thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn, đưa vấn đề này trở thành một nội dung của thẩm định báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư, và do các bộ, cơ quan trung ương và địa phương thẩm định (trừ chương trình, dự án thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ) trên cơ sở tổng số vốn kế hoạch trung hạn của đơn vị mình được cấp có thẩm quyền phân bổ. Luật Đầu tư công sửa đổi cũng đã xác định rõ một số nhiệm vụ và loại dự án không phải quyết định chủ trương đầu tư (Khoản 6 Điều 18), nhằm gỡ bỏ thủ tục mang tính hình thức, trùng lặp, tiết kiệm thời gian, chi phí cho công tác chuẩn bị dự án.

2.1.1.4. Quy định về đấu thầu đối với các dự án đầu tư công

Nhìn chung, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về đấu thầu tiếp tục được hoàn thiện, từ Luật Đấu thầu năm 2005, năm 2013, đến các nghị định hướng dẫn,

như: Nghị định số 25/2020/NĐ-CP, ngày 28/02/2020 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư; Nghị định số 35/2021/NĐ-CP, ngày 29/3/2021 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (PPP); Nghị định số 31/2021/NĐ-CP, ngày 26/3/2021 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư năm 2020...

Bên cạnh đó, pháp luật đấu thầu cũng đang tồn tại những điểm chồng chéo, mâu thuẫn với các quy định của các luật khác trong hệ thống pháp luật về Đầu tư công. Thứ nhất: Quy định chồng chéo và không thống nhất về hợp đồng giữa Luật Đấu thầu và Luật Xây dựng. Thứ hai: Thiếu thống nhất giữa Luật Đấu thầu với Luật Đất đai. Thứ ba: Bất cập trong lựa chọn nhà thầu của doanh nghiệp Nhà nước

2.1.2. Đánh giá pháp luật hiện hành về đầu tư công

Trong những năm qua các văn bản pháp luật có liên quan đến lĩnh vực đầu tư công được quy định khá rộng với nhiều văn bản như Luật Đầu tư công, Luật ngân sách nhà nước, Luật đầu tư, Luật xây dựng, Luật đấu thầu và nhiều văn bản hướng dẫn dưới luật khác. Mặc dù có nhiều văn bản quy định về vấn đề này nhưng có những nội dung vẫn chưa rõ ràng, thiếu chặt chẽ, chưa phù hợp với thực tiễn, trình tự thủ tục về duyệt và thanh quyết toán còn bấp cập.

2.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về đầu tư công tại tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu

2.2.1. Tình hình thực hiện pháp luật về đầu tư công tại tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu

Kỳ họp thứ 5 Hội đồng Nhân dân tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu (khóa VII, nhiệm kỳ 2021-2026) diễn ra ngày 25/2/2022 đã biểu quyết thông qua 22 nghị quyết quan trọng; trong đó phần lớn là các nghị quyết phê duyệt chủ trương đầu tư công. Cụ thể, có tới 13 nghị quyết phê duyệt chủ trương đầu tư công nhiều dự án, chủ yếu ở các lĩnh vực giáo dục, y tế, giao thông và khu tái định cư. Tỉnh đang tiếp tục triển khai 13 dự án đầu tư công, nổi bật là các dự án hạ tầng nội tỉnh như đường Long Sơn - Cái Mép, đường 991B - gói thầu 37 từ Quốc lộ 51 đến cầu Mỏ Nhát (Phú Mỹ), sân bay Cỏ Ống (Côn Đảo), sân bay Gò Găng (TP. Vũng Tàu); các dự án hạ tầng kết nối vùng như đường cao tốc Biên Hòa - Vũng Tàu, cầu Phước An (Phú Mỹ). Tỉnh cũng đang tích cực phối hợp với bộ, ngành, các Ban quản lý dự án của trung ương để sớm khởi công các dự án như cao tốc Biên Hòa-Vũng Tàu, đường vành đai 4 đoạn đi qua địa phận tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu, mở rộng sân bay Côn Đảo, kéo điện lưới từ đất liền ra Côn Đảo; nạo vét luồng Cái Mép-Thị Vải...⁸

2.2.2. Thực tiễn thi hành pháp luật đầu tư công tại Tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu

Về nguồn vốn đầu tư công và quản lý nguồn vốn đầu tư công

UBND tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu cũng nêu rõ quan điểm phải kiểm soát chặt chẽ việc lập, thẩm định, phê duyệt các dự án đầu tư sử dụng nguồn vốn ngân sách Nhà nước. Để hiệu quả phải lựa chọn nhà thầu tư vấn có năng lực trong việc lập báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư, dự án đầu tư và chịu trách nhiệm trước người quyết định đầu tư về quy mô, tổng mức đầu tư và hiệu quả của dự án. Không sử dụng vật liệu, thiết bị đắt tiền, lãng phí làm tăng tổng mức đầu tư bất hợp lý. Kiên

⁸<https://www.vietnamplus.vn/brvt-thong-qua-nghi-quyet-duyet-chu-truong-dau-tu-cong-nhieu-du-an/775022.vnp>

quyết loại bỏ những dự án đầu tư không đạt các tiêu chí về hiệu quả kinh tế - xã hội.

Đồng thời chỉ được tổ chức đấu thầu và triển khai thi công khi đã thực hiện xong công tác GPMB trong phạm vi gói thầu. Các địa phương và các chủ đầu tư phải kịp thời báo cáo và kiến nghị tình xử lý những vướng mắc vượt thẩm quyền.

- Những mặt còn hạn chế; khó khăn, vướng mắc và nguyên nhân:

+ Tiến độ triển khai các thủ tục để khởi công mới các dự án trong năm kế hoạch còn chậm, tỷ lệ giải ngân các dự án đầu tư công hàng năm đến hết tháng 01 năm sau chỉ đạt khoảng 80%, số vốn còn lại phải kéo dài thời gian thanh toán đến hết năm sau năm kế hoạch. Nguyên nhân do một số nhà thầu tư vấn, xây lắp có năng lực không đảm bảo yêu cầu, một số chủ đầu tư thực hiện công tác nghiệm thu và thanh quyết toán còn chậm so với quy định.

+ Công tác bồi thường giải phóng mặt bằng vẫn còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc, gây ách tắc trong quá trình triển khai thực hiện và giải ngân vốn của dự án: (i) thời gian thực hiện các bước công việc trong quy trình bồi thường giải phóng mặt bằng còn dài, (ii) chính sách bồi thường không ổn định dẫn đến tình trạng có chính sách bồi thường khác nhau trong cùng một dự án nên phát sinh khiếu kiện kéo dài, (iii) việc xử lý giải quyết các vướng mắc trong chính sách bồi thường và tái định cư còn lúng túng do có những mâu thuẫn trong các quy định của pháp luật có liên quan.

+ Vốn bố trí cho khoa học công nghệ chưa đạt yêu cầu theo Nghị quyết của Quốc hội, nguyên nhân chủ yếu là không có dự án khả thi, việc chuẩn bị thủ tục cho các dự án mới còn chậm.

+ Các dự án ODA triển khai chậm do nhiều nguyên nhân, trong đó nguyên nhân chính là sự chùng chေo trong các thủ tục của phía nước ngoài và Việt Nam.

+ Trong quá trình thực hiện dự án có một số hạng mục công trình phát sinh vì vậy cần phải bổ sung hỗ trợ vốn cho địa phương, cụ thể như dự án Công viên 30/4 phát sinh hạng mục đắp đồi nhân tạo, dự án thay đổi thiết kế làm tăng tổng mức đầu tư cụ thể như dự án Chính trang cầu Cỏ May.

+ Trong danh mục dự án đã hoàn thành, có một số dự án gặp khó khăn trong công tác bàn giao đưa vào sử dụng và vận hành, cụ thể như dự án HTKT khu quy hoạch xây dựng cơ sở giết mổ gia súc, gia cầm tập trung tại xã Long phước thị xã Bà Rịa; Xây dựng nhà tang lễ thành phố Bà Rịa đến nay vẫn chưa hoàn thành thủ tục để đưa và khai thác, vận hành. Ngoài ra còn có một số dự án triển khai đưa vào sử dụng ảnh hưởng đến việc phát triển những ngành khác như dự án Khu chế biến hải sản Lộc An.

2.2.3. Nguyên nhân của những vướng mắc, hạn chế trong thực hiện pháp luật về đầu tư công tại Việt Nam hiện nay

• *Một số quy định của pháp luật về đầu tư công còn bất cập*

Trong những năm qua các văn bản pháp luật có liên quan đến lĩnh vực đầu tư công được quy định khá rộng với nhiều văn bản như Luật Đầu tư công, Luật ngân sách nhà nước, Luật đầu tư, Luật xây dựng, Luật đấu thầu và nhiều văn bản hướng dẫn dưới luật khác. Mặc dù có nhiều văn bản quy định về vấn đề này nhưng

có những nội dung vẫn chưa rõ ràng, thiếu chặt chẽ, chưa phù hợp với thực tiễn, trình tự thủ tục về duyệt và thanh quyết toán còn bấp cập.

Thế chế pháp luật về đầu tư công chưa thực sự đồng bộ, thống nhất; chưa khắc phục triệt để tình trạng chòng chéo giữa các quy định tại các văn bản pháp luật có liên quan đến đầu tư công; vẫn còn lúng túng trong việc triển khai Luật Đầu tư công và các văn bản hướng dẫn; cách hiểu và cách tiếp cận thực hiện của các bộ, ngành và địa phương còn khác nhau, dẫn đến mất nhiều thời gian trong hoàn thiện thủ tục các dự án đầu tư công. Có nhiều văn bản mới, nhiều sự thay đổi về cơ chế, chính sách này dẫn đến việc các bộ, địa phương, chủ dự án còn lúng túng trong quá trình triển khai.

Chế độ chính sách trong quản lý vốn đầu tư còn nhiều điểm bấp cập, chưa thống nhất, công kênh, chòng chéo là những khó khăn, vướng mắc trong quản lý vốn đầu tư công đặc biệt là quản lý tiến độ, chất lượng và giá trị đầu tư dự án. Việc phân cấp quản lý ngân sách nhà nước, chưa có hướng dẫn về Luật đối với nội dung phân cấp; phân loại đối với từng địa phương để xác định mức độ giao quyền và trách nhiệm quản lý vốn. Việc tổ chức triển khai thực hiện chính sách còn chậm, công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách còn hạn chế; chưa phát huy hiệu quả công tác kiểm tra, giám sát, việc tổng kết, đánh giá rút kinh nghiệm trong thực hiện chính sách thẩm định dự án đầu tư sử dụng vốn ngân sách nhà nước chưa được quan tâm. Điều này dẫn đến tình trạng đầu tư còn dàn trải, kém hiệu quả, nợ đọng khối lượng xây dựng cơ bản có giảm nhưng vẫn ở mức cao, nhiều dự án chậm tiến độ, quyết toán vốn đầu tư xây dựng cơ bản dự án hoàn thành còn tồn đọng, việc điều hành, quản lý dự án các cấp còn thiếu tích cực, năng lực còn hạn chế.

Công tác thẩm định dự án và phân bổ vốn đầu tư công

Trong những năm qua, công tác đầu tư công được triển khai một cách quy mô, đồng bộ, mục đích tập trung cho phát triển kinh tế, theo tiêu chí xây dựng nông thôn mới nhằm mục đích an sinh xã hội, bảo đảm an ninh quốc phòng, kết cấu hạ tầng nông thôn...vv. Công tác lập, thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư đã thực hiện tương đối tốt bước đầu mang lại những kết quả rất tốt. Tuy nhiên, một số dự án, chủ đầu tư chưa nắm vững về quy trình thủ tục đầu tư, thời gian vừa qua có nhiều sự biến động về giá nguyên, nhiên vật liệu, về chế độ chính sách, tiền lương nên có một số dự án triển khai chậm, gặp nhiều vướng mắc trong công tác điều chỉnh bổ sung thiết kế bản vẽ thi công, vượt tổng mức đầu tư của dự án.

Công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm về quản lý vốn đầu tư công

Việc kiểm tra, thanh tra của các cơ quan Nhà nước đối với dự án đầu tư công vẫn chưa thường xuyên, liên tục, số lượng dự án, công trình được kiểm tra, thanh tra so với tổng số còn rất ít. Do thiếu điều kiện về nhân lực và các thiết bị phục vụ công tác kiểm toán, thanh tra nên chủ yếu chỉ thanh kiểm tra trên hồ sơ, tài liệu, chứng từ liên quan đến các dự án mà chưa đi sâu vào đánh giá chủ trương và hiệu quả đầu tư nên kết quả chỉ đạt ở mức độ nhất định. Những sai phạm điển hình được chỉ ra qua thanh tra, kiểm toán quản lý vốn đầu tư công là: (1) Chất lượng công tác chuẩn bị đầu tư còn thấp, tiến độ thực hiện dự án chậm làm phát sinh

tăng tổng mức đầu tư; (2) Công tác phê duyệt chủ trương đầu tư nhiều dự án chưa xác định rõ nguồn vốn và khả năng cân đối vốn; còn tình trạng phê duyệt dự án đầu tư khi chủ trương đầu tư chưa được phê duyệt, chưa đủ thủ tục, không phù hợp với quy hoạch vùng, trùng lặp với dự án khác đã được phê duyệt, có nhiều trường hợp phê duyệt vượt định mức; (3) Quyết định đầu tư chưa xác định rõ nguồn vốn, thời gian thực hiện dự án; (4) Xác định tổng mức đầu tư còn sai sót, thiếu chính xác, phải điều chỉnh nhiều lần với giá trị lớn; (5) Hồ sơ mời thầu của một số dự án chưa đầy đủ theo quy định; (6) Phê duyệt hồ sơ mời thầu, kế hoạch đấu thầu chưa đúng quy định; (7) Hồ sơ dự thầu (hồ sơ đề xuất) của một số nhà thầu chưa tuân thủ đầy đủ yêu cầu của hồ sơ mời thầu; (8) Quá trình chấm thầu vẫn còn sai sót; (9) Áp dụng hình thức lựa chọn nhà thầu không đúng quy định; (10) Công tác thương thảo, ký kết hợp đồng chưa bảo đảm theo quy định, một số điều khoản hợp đồng ký kết còn thiếu chặt chẽ gây thất thoát ngân sách Nhà nước; (11) Tiến độ thực hiện tại nhiều dự án còn chậm so với kế hoạch ban đầu hoặc chậm được đưa vào sử dụng làm giảm hiệu quả nguồn vốn đầu tư, tình trạng dàn trải quá mức, hiệu suất còn hạn chế trong hoạt động và phân bổ, yếu kém trong giám sát. Bên cạnh đó, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật còn nhiều bất cập⁹.

- *Cơ quan chủ trì thẩm định trình cấp có thẩm quyền quyết định đầu tư công*

Quy trình quản lý vốn đầu tư bị tách rời ở nhiều khâu do nhiều cơ quan đảm nhiệm như: Lập kế hoạch và phân bổ vốn do cơ quan kế hoạch và đầu tư thực hiện, còn tổng hợp kết quả thực hiện, quyết toán thuộc trách nhiệm của cơ quan tài chính. Và không thể không nhắc tới một nguyên nhân rất quan trọng, đó là công tác chỉ đạo, điều hành ở một số cơ quan đơn vị, chủ đầu tư chưa thực sự tập trung, quyết liệt thiếu quyết tâm chính trị, vai trò của người đứng đầu còn hạn chế.

⁹ <http://thanhtratinh.hatinh.gov.vn/mot-so-giai-phap-nang-cao-hieu-qua-dau-tu-cong-trong-giai-doan-moi-1638256576.html>

Kết luận Chương 2

Trong những năm qua các văn bản pháp luật có liên quan đến lĩnh vực đầu tư công được quy định khá rộng với nhiều văn bản như Luật Đầu tư công, Luật ngân sách nhà nước, Luật đầu tư, Luật xây dựng, Luật đầu thầu và nhiều văn bản hướng dẫn dưới luật khác. Mặc dù hiện nay ở Việt Nam đã có hệ thống văn bản pháp luật về đầu tư công tương đối đầy đủ, tuy nhiên có thể nhận thấy hệ thống văn bản liên quan đến đầu tư công không ổn định, thường xuyên thay đổi, đặc biệt là các văn bản dưới luật. Rất nhiều nghị định của Chính phủ sau khi ban hành trong một thời gian ngắn lại phải sửa đổi, bổ sung. Cách tiếp cận này cũng dẫn đến tình trạng các văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư xây dựng cơ bản thiếu tính hệ thống, mang tính chắp vá, manh mún.

Mặc dù có nhiều văn bản quy định về vấn đề này nhưng có những nội dung vẫn chưa rõ ràng, thiếu chặt chẽ, chưa phù hợp với thực tiễn, trình tự thủ tục về duyệt và thanh quyết toán còn bấp cập. Thể chế pháp luật về đầu tư công chưa thực sự đồng bộ, thống nhất; chưa khắc phục triệt để tình trạng chòng chẹo giữa các quy định tại các văn bản pháp luật có liên quan đến đầu tư công; vẫn còn lúng túng trong việc triển khai Luật Đầu tư công và các văn bản hướng dẫn; cách hiểu và cách tiếp cận thực hiện của các bộ, ngành và địa phương còn khác nhau, dẫn đến mất nhiều thời gian trong hoàn thiện thủ tục các dự án đầu tư công. Có nhiều văn bản mới, nhiều sự thay đổi về cơ chế, chính sách này dẫn đến việc các bộ, địa phương, chủ dự án còn lúng túng trong quá trình triển khai.

Tình trạng đã gây ra những khó khăn cho việc triển khai thực hiện các dự án đầu tư công trong thực tế, cũng như những khó khăn cho chính công tác quản lý, thanh tra, kiểm tra của các cơ quan có trách nhiệm. Những sai phạm điển hình được chỉ ra qua thanh tra, kiểm toán quản lý vốn đầu tư công là: Chất lượng công tác chuẩn bị đầu tư còn thấp, tiến độ thực hiện dự án chậm làm phát sinh tăng tổng mức đầu tư; Công tác phê duyệt chủ trương đầu tư nhiều dự án chưa xác định rõ nguồn vốn và khả năng cân đối vốn; còn tình trạng phê duyệt dự án đầu tư khi chủ trương đầu tư chưa được phê duyệt, chưa đủ thủ tục, không phù hợp với quy hoạch vùng, trùng lặp với dự án khác đã được phê duyệt, có nhiều trường hợp phê duyệt vượt định mức; Quyết định đầu tư chưa xác định rõ nguồn vốn, thời gian thực hiện dự án; Hồ sơ mời thầu của một số dự án chưa đầy đủ theo quy định; Phê duyệt hồ sơ mời thầu, kế hoạch đấu thầu chưa đúng quy định; Công tác thương thảo, ký kết hợp đồng chưa bảo đảm theo quy định, một số điều khoản hợp đồng ký kết còn thiếu chặt chẽ gây thất thoát ngân sách Nhà nước

CHƯƠNG 3

ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT, NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT ĐẦU TƯ CÔNG TẠI VIỆT NAM

3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật về đầu tư công

Thứ nhất, pháp luật đầu tư công phải bảo đảm tính thống nhất

Mặc dù hệ thống pháp luật về đầu tư công bao gồm nhiều văn bản khác nhau nhưng các luật về đầu tư cần được thiết kế theo từng mặt của hoạt động đầu tư: theo đối tượng đầu tư; theo nguồn vốn đầu tư; theo ngành, lĩnh vực đầu tư, trong đó Luật Đầu tư công là văn bản luật thống nhất về đầu tư công. Cần sửa đổi một số điều của các Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu.. hiện còn chưa thống nhất. Hoàn chỉnh hệ thống văn bản hướng dẫn các luật đã ban hành về quản lý đầu tư theo hướng hạn chế chồng chéo, loại bỏ những nội dung mâu thuẫn, không thống nhất và không đồng bộ.

Thứ hai, cụ thể hoá các quy định về vị trí, vai trò; về trình tự thủ tục lập, thông qua và quản lý thực hiện các chương trình đầu tư công

Do các quy định này hiện nay vẫn chưa đầy đủ và thống nhất, nên không có cơ sở pháp lý cần thiết và đủ mạnh để có thể ngăn chặn, kiểm soát và đẩy lùi tình trạng đầu tư tùy tiện, dàn trải, nợ đọng trong đầu tư, đầu tư không hiệu quả, gây ra lãng phí, thất thoát trong đầu tư. Việc thiếu các quy định pháp luật và chính sách điều chỉnh đầy đủ các hoạt động đầu tư công là điểm hạn chế lớn trong quá trình hình thành và xây dựng pháp luật trong lĩnh vực này, cần sớm lấp đầy những khiếm khuyết của hệ thống các quy định pháp luật về đầu tư công để hoàn chỉnh thể chế trong lĩnh vực này.

Thứ ba, tiếp tục hoàn thiện các cơ sở pháp lý về quản lý và phân cấp vốn để tạo điều kiện thuận lợi cho cả nhà đầu tư và cơ quan có thẩm quyền phân cấp vốn được thực hiện nhanh chóng mang lại hiệu quả cao, giảm thủ tục hành chính nhưng vẫn đảm bảo sự chặt chẽ và minh bạch trong quản lý vốn.

Với các quy định hiện hành chưa đủ hiệu lực cần thiết để có thể kiểm soát và đẩy lùi tình trạng đầu tư dàn trải, phân tán, hiệu quả thấp, lãng phí và thất thoát trong đầu tư hiện nay; khó xác định, làm rõ trách nhiệm của các chủ thể có liên quan đến sai phạm trong quá trình quản lý; thiếu các chế tài đủ mạnh để đảm bảo việc chấp hành kỷ cương, kỷ luật trong đầu tư công; việc xử lý vi phạm trong đầu tư công không kịp thời. Hiện nay, cũng chưa có quy định pháp luật nào cụ thể hóa các tiêu chí về chính sách phát triển đầu tư công trong quá trình phê duyệt dự án đầu tư công như các tiêu chí về phù hợp với chiến lược phát triển, về kết hợp với chính sách xã hội, về bảo vệ môi trường bền vững...

Thứ tư, về phương diện nội dung, chính sách đầu tư công cần được đổi mới theo hướng là chính sách, là công cụ để Nhà nước thực hiện các chính sách công về xây dựng và hoàn thiện hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế, xã hội hoàn chỉnh, nâng cao chất lượng đời sống nhân dân.

3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về đầu tư công

Luật Đầu tư công năm 2019 với nhiều điểm mới tiến bộ nhưng chủ yếu chỉ xử lý được những vướng mắc trong thủ tục đầu tư công, không xử lý được những vấn đề liên quan đến đấu thầu, đất đai, xây dựng, bảo vệ môi trường. Do đó, cần phải thống nhất quy định của Luật Đầu tư công với các luật khác.

Thứ nhất, điều chỉnh quy định của Luật xây dựng và Luật Đầu tư công về giải phóng mặt bằng

Hiện nay công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng là một trong những nguyên nhân tác động tới tiến độ thực hiện các dự án đầu tư, chậm giải ngân vốn đầu tư, trong đó có đầu tư công. Tuy nhiên, hiện nay Luật Đầu tư công đang giới hạn nhóm dự án và “vênh nhau” với Luật Xây dựng. Cụ thể, Điều 5 Luật Đầu tư công cho phép tách riêng việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập để thực hiện trước nhưng chỉ với nhóm A. Các loại dự án khác việc tách dự án chỉ được thực hiện khi đã được quyết định chủ trương đầu tư. Việc hạn chế này có thể gây ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện và giải ngân khi chưa có sẵn mặt bằng sạch.

Thứ hai, sửa đổi quy định về thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư

Thứ ba, cần thống nhất quy định của Luật Đấu thầu, Luật Nhà ở, Luật Đất đai liên quan đến việc giao đất cho nhà đầu tư

3.3. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về đầu tư công

3.3.1. Giải pháp chung

Thứ nhất: tăng cường công tác kiểm tra, kiểm soát để bảo đảm bố trí vốn tập trung theo đúng các nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn đầu tư công; đồng thời cần có những công cụ quản lý hiệu quả để giám sát tiến trình và giám quy mô đầu tư công.

Thứ hai, 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; Tăng cường vai trò của người dân, các tổ chức xã hội, các phương tiện truyền thông trong việc giám sát khi thực hiện.

Thứ ba, cần 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 đủ năng lực thực hiện dự án.

Thứ tư, cần nâng cao vai trò của Kiểm toán Nhà nước trong toàn bộ quá trình đầu tư công. Hiện nay, vai trò của Kiểm toán Nhà nước đối với các dự án đầu tư công đã được quy định tại Điều 86 Luật Đầu tư công năm 2019. Với cơ sở pháp lý quan trọng này, Kiểm toán Nhà nước có thể đóng góp quan trọng vào công tác theo dõi, đánh giá các dự án đầu tư công, cung cấp các kết quả kiểm toán làm nguồn thông tin để xử lý các vi phạm.

Thứ năm, khuyến khích đầu tư trực tiếp của nhà đầu tư tư nhân. Luật Đầu tư công năm 2019 đã đưa ra nguyên tắc khuyến khích các nhà đầu tư tư nhân trực tiếp đầu tư hoặc đầu tư theo hình thức đối tác công - tư các dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và cung cấp các dịch vụ công, ưu tiên thực hiện đầu tư theo hình

thức công-tư đối với các dự án có khả năng thu hồi vốn. Để đảm bảo quyền lợi của các tổ chức, cá nhân thực hiện dự án theo hình thức công-tư, phần vốn đầu tư công của Nhà nước phải được quản lý chặt chẽ, phần vốn đóng góp của các thành phần kinh tế khác vào dự án được tạo điều kiện thuận lợi để chủ động thực hiện theo đúng mục tiêu đầu tư và cam kết với Nhà nước.

Thứ sáu, đầu tư công cần tập trung chủ yếu vào xây dựng các công trình công ích, đồng thời phân bổ vốn cho những dự án đã hoàn thành và hạn chế khởi công các dự án mới trong khi nhiều dự án cũ chưa được hoàn thành, đảm bảo cho các dự án đúng tiến độ.

Thứ bảy, phải công khai và minh bạch tài chính nhà nước, công khai các hoạt động quản lý, phân bổ vốn để người dân thực hiện quyền giám sát.

Thứ tám, nâng cao chất lượng các khâu trong đầu tư xây dựng cơ bản từ lập dự toán đến thẩm định công trình nhằm giảm thời gian kiểm tra, điều chỉnh gây chậm trễ việc cấp vốn vào các công trình phục vụ nhu cầu cấp thiết của người dân, tránh tình trạng “vốn chờ dự án”.

Thứ chín, tiếp tục hoàn thiện các cơ sở pháp lý về quản lý và phân cấp vốn để tạo điều kiện thuận lợi cho cả nhà đầu tư và cơ quan có thẩm quyền phân cấp vốn được thực hiện nhanh chóng mang lại hiệu quả cao, giảm thủ tục hành chính nhưng vẫn đảm bảo sự chặt chẽ và minh bạch trong quản lý vốn.

3.3.2. Giải pháp cho tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu

Thứ nhất, về căn cứ pháp lý, mục tiêu thực hiện đầu tư công trong thời gian tới phải đúng quy định pháp luật, đồng thời đảm bảo hiệu quả, tạo điều kiện thuận lợi thu hút các nguồn lực của xã hội đầu tư phục vụ phát triển kinh tế- xã hội và bảo đảm an sinh xã hội, từng bước nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân trong tỉnh.

Thứ hai, việc phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách địa phương giai đoạn 2021-2025 phải tuân thủ các quy định của Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước, Luật PPP và các văn bản pháp luật có liên quan.

Thứ ba, việc áp dụng các biện pháp nhằm nâng cao hiệu biết pháp luật của chủ thể cũng như ý thức pháp luật của cộng đồng trong vấn đề đầu tư công.

Kết luận Chương 3

Đầu tư công vẫn được xác định là nguồn lực quan trọng đối với quá trình phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam. Pháp luật về đầu tư công cần tiếp tục được hoàn thiện, sửa đổi những quy định của pháp luật về đầu tư công còn vướng mắc trong quá trình thực hiện.

Để nâng cao hiệu quả đầu tư công, Việt Nam cần tập trung triển khai một số giải pháp trọng tâm sau:

Thứ nhất, tăng cường công tác kiểm tra, kiểm soát để bảo đảm bố trí vốn tập trung theo đúng các nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn đầu tư công; đồng thời cần có những công cụ quản lý hiệu quả để giám sát tiến trình và giảm quy mô đầu tư công.

Thứ hai, 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; Tăng cường vai trò của người dân, các tổ chức xã hội, các phương tiện truyền thông trong việc giám sát khi thực hiện.

Thứ ba, cần 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 đủ năng lực thực hiện dự án.

Thứ tư, cần nâng cao vai trò của Kiểm toán Nhà nước trong toàn bộ quá trình đầu tư công.

Thứ năm, khuyến khích đầu tư trực tiếp của nhà đầu tư tư nhân.

Thứ sáu, đầu tư công cần tập trung chủ yếu vào xây dựng các công trình công ích, đồng thời phân bổ vốn cho những dự án đã hoàn thành và hạn chế khởi công các dự án mới trong khi nhiều dự án cũ chưa được hoàn thành, đảm bảo cho các dự án đúng tiến độ.

Thứ bảy, phải công khai và minh bạch tài chính nhà nước, công khai các hoạt động quản lý, phân bổ vốn để người dân thực hiện quyền giám sát.

Thứ tám, nâng cao chất lượng các khâu trong đầu tư xây dựng cơ bản từ lập dự toán đến thẩm định công trình nhằm giảm thời gian kiểm tra, điều chỉnh gây chậm trễ việc cấp vốn vào các công trình phục vụ nhu cầu cấp thiết của người dân, tránh tình trạng “vốn chờ dự án”.

Thứ chín, tiếp tục hoàn thiện các cơ sở pháp lý về quản lý và phân cấp vốn để tạo điều kiện thuận lợi cho cả nhà đầu tư và cơ quan có thẩm quyền phân cấp vốn được thực hiện nhanh chóng mang lại hiệu quả cao, giảm thủ tục hành chính nhưng vẫn đảm bảo sự chặt chẽ và minh bạch trong quản lý vốn.

Giải pháp cho tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu gồm 3 giải pháp sau:

Thứ nhất, về căn cứ pháp lý, mục tiêu thực hiện đầu tư công trong thời gian tới phải đúng đúng quy định pháp luật, đồng thời đảm bảo hiệu quả, tạo điều kiện thuận lợi thu hút các nguồn lực của xã hội đầu tư phục vụ phát triển kinh tế- xã hội và bảo đảm an sinh xã hội, từng bước nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân trong tỉnh.

Thứ hai, việc phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách địa phương giai đoạn 2021-2025 phải tuân thủ các quy định của Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước, Luật PPP và các văn bản pháp luật có liên quan.

Thứ ba, việc áp dụng các biện pháp nhằm nâng cao hiểu biết pháp luật của chủ thể cũng như ý thức pháp luật của cộng đồng trong vấn đề đầu tư công.

KẾT LUẬN

Trong bối cảnh đầu tư phát triển của nước ta trong giai đoạn hiện nay, vai trò của Nhà nước trong đầu tư vẫn còn rất lớn. Đầu tư từ Nhà nước không chỉ nhằm thực hiện chính sách công mà còn vì thúc đẩy sự phát triển kinh tế, xã hội nên không chỉ bao gồm các dự án đầu tư nhằm các mục tiêu của chính sách công, không có khả năng thu hồi vốn, không vì mục tiêu kinh doanh mà còn bao gồm cả các dự án đầu tư vì mục tiêu kinh doanh. Xuất phát từ thực tiễn phát triển kinh tế của Việt Nam giai đoạn hiện nay với nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng vẫn còn rất lớn, thì đầu tư của Nhà nước vào lĩnh vực này là rất cần thiết, tạo điều kiện thúc đẩy kinh tế, xã hội phát triển nhanh hơn. Với các bất cập đầu tư công tràn lan, khó kiểm soát về chất lượng, hiệu quả như trong giai đoạn vừa qua thì yêu cầu quản lý chặt chẽ hơn là rất cấp bách, nếu không hậu quả sẽ tác động rất lớn đến tăng trưởng kinh tế và ổn định xã hội.

Các văn bản pháp luật điều chỉnh về đầu tư công trong thời gian qua đã được hình thành và từng bước được sửa đổi, bổ sung nhưng còn phân tán, chưa được hình thành một hệ thống chính sách đầy đủ, nhất quán và thống nhất. Luật và văn bản dưới luật về đầu tư công khá nhiều nhưng cũng còn nhiều hạn chế, bất cập, như: chồng lấn, trùng lặp, thậm chí mâu thuẫn giữa các luật; nhiều quy định bất hợp lý, không phù hợp hoặc không theo kịp với những biến chuyển của các quan hệ kinh tế và nhu cầu phát triển kinh tế; tính khả thi không cao do thiếu điều kiện thực thi hoặc không phù hợp với thực tiễn đầu tư.

Để nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư công, cần tăng cường quản lý đầu tư công, 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 được triển khai 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. Cần tăng cường công tác phối hợp giữa các cấp, các ngành và các địa phương trong triển khai thực hiện. Chú trọng công tác theo dõi, đánh giá thực hiện kế hoạch đầu tư công và thực hiện các chương trình, dự án đầu tư cụ thể. Đặc biệt, cần nâng cao trách nhiệm minh bạch và giải trình công khai. Tiếp tục thực hiện tốt, có hiệu quả quá trình tái cơ cấu đầu tư công. Huy động tối đa và sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn đầu tư của nền kinh tế theo cơ chế thị trường. Trong đó, đối với vốn đầu tư công cần tập trung đầu tư cho các chương trình mục tiêu quốc gia, các dự án quan trọng quốc gia, các chương trình mục tiêu và dự án trọng điểm, có ý nghĩa lớn, lan tỏa đến phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và liên vùng, liên địa phương. Cần nâng cao năng lực và hiệu lực hoạt động của các cơ quan có nhiệm vụ kiểm tra, giám sát kết quả quản lý và sử dụng đầu tư công.

Để nâng cao hiệu quả đầu tư công trong thời gian tới, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp nói trên, chú trọng hoàn thiện pháp luật, tăng cường quản lý vốn đầu tư công; coi thanh tra, kiểm toán là một trong những công cụ hữu hiệu để phát hiện những sơ hở, bất cập trong cơ chế, chính sách, pháp luật về quản lý vốn đầu tư công để các cấp có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung, khắc phục.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Nhật Bảo và Ngô Thị Kim Hoàng “*Luật Đầu tư công năm 2019: Gỡ nút thắt*” trong *hoạt động đầu tư công*”, Tạp chí tài chính Kỳ 1 - Tháng 9/2020
2. Bộ xây dựng, Thông tư số 18/2016/TT-BXD ngày 30 tháng 6 năm 2016 của Bộ xây dựng quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện một số nội dung về thẩm định, phê duyệt dự án và thiết kế, dự toán xây dựng công trình;
3. Bộ xây dựng, Thông tư số 24/2016/TT-BXD ngày 01 tháng 9 năm 2016 của Bộ Xây dựng về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của các thông tư liên quan đến quản lý dự án đầu tư xây dựng.
4. Bộ xây dựng, Thông tư số 03/2016/TT ngày 10 tháng 3 năm 2016 của Bộ Xây dựng quy định về phân cấp công trình xây dựng và hướng dẫn áp dụng trong quản lý hoạt động xây dựng;
5. Bộ xây dựng, Thông tư số 26/2016/TT -BXD ngày 26 tháng 10 năm 2016 của Bộ Xây dựng quy định chi tiết một số nội dung về quản lý chất lượng và bảo trì công trình xây dựng;
6. Chính phủ, Nghị định số 59/2015/NĐ-CP ngày 18/6/2015 của Chính phủ về Quản lý dự án đầu tư xây dựng;
7. Chính phủ, Nghị định số 42/2017/NĐ-CP ngày 05 tháng 4 năm 2017 sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2015/NĐ-CP ngày 18/6/2015 của Chính phủ về Quản lý dự án đầu tư xây dựng;
8. Chính phủ, Nghị định số 46/2015/NĐ-CP ngày 12/5/2015 của Chính phủ về Quản lý chất lượng và bảo trì công trình xây dựng;
9. Chính phủ, Nghị định số 32/2015/NĐ-CP ngày 25/3/2015 của Chính phủ về Quản lý chi phí đầu tư xây dựng;
10. Nguyễn Đình Cung “*Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công*”;
11. Phạm Thuý Hạnh “*Pháp luật và thực tiễn chính sách về đầu tư công*”,
12. Lương Văn Khôi và Nguyễn Thanh Tuấn “*Kinh nghiệm quốc tế về đầu tư công và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam*”
13. Phạm Duy Nghĩa (2011), “*Vai trò của pháp luật trong kiểm soát đầu tư công*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 16 (201);
14. Phạm Tuấn Khải (2011), “*Những vấn đề đang đặt ra trong chính sách đầu tư công*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 16 (201)
15. Lưu Bảo Phượng (2019), Luận văn thạc sĩ Trường Đại học Luật Hà Nội: “*Hợp đồng đầu tư theo hình thức đối tác công tư theo pháp luật Việt Nam – Thực trạng trong đầu tư xây dựng hạ tầng giao thông đường bộ qua hình thức đầu tư BOT*”
16. Quốc hội, Luật Ngân sách nhà nước năm 2015
17. Quốc hội, Luật Xây dựng năm 2015
18. Quốc hội, Luật đấu thầu năm 2014
19. Quốc hội, Luật Đầu tư công năm 2014;
20. Quốc hội, Luật Đầu tư công năm 2019;

21. Quốc hội, Luật số 03/2022/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Đầu tư, Luật Nhà ở, Luật Đấu thầu, Luật Điện lực, Luật Doanh nghiệp, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật Thi hành án dân sự

22. Đỗ Thiên Anh Tuấn, “Xử lý trách nhiệm chậm giải ngân đầu tư công: Phải chữa từ những bất cập sâu xa”, <https://baodautu.vn/xu-ly-trach-nhiem-chamgiai-ngan-dau-tu-cong-phai-chua-tu-nhung-bat-cap-sau-xa-d128105.html>, truy cập ngày 24/8/2020.

23. Đinh Dũng Sĩ và Phạm Thuý Hạnh “*Quan điểm phát triển chính sách đầu tư công*”,

24. UBND tỉnh Bà Rịa- Vũng Tàu báo cáo tình hình quản lý thực hiện đầu tư công giai đoạn 2016- 2020.

25. Đoàn Thị Hải Yến (2020), Luận án Tiến sĩ Luật học của tại Học viện Khoa học - Xã hội

TÀI LIỆU TIẾNG ANH

27. Simon Lee, Public investment government policy, truy cập <https://www.britannica.com/topic/public-investment>.

28. JICA (2018), Public Investment Management Handbook for Capacity Development.

29. OECD (2016), Integrity Framework for Public Investment, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

30. United Nations (2009), The role of public investment in social and economic development.

Website

31. Website: <http://www.dangcongsan.vn>

32. <http://baria-vungtau.gov.vn>

33. “Phân cấp mạnh mẽ, đảm bảo hiệu quả vốn đầu tư công”, <https://baodautu.vn/phan-cap-manh-me-dam-bao-hieu-qua-von-dau-tu-cong-d101993.html>, truy cập ngày 23/8/2020;

34. “*Pháp luật về đầu tư theo hình thức đối tác công tư ở Việt Nam*”. <https://plo.vn/ba-ria-vung-tau-ra-chi-thi-manh-me-quan-ly-du-an-dau-tu-cong-post614043.html>