

BÁO CÁO THAM LUẬN

Góp ý dự án Luật Đầu tư công (sửa đổi)

Luật đầu tư công năm 2014 ra đời đã đánh dấu như một công cụ pháp lý quan trọng nhằm bù đắp cho khả năng đáp ứng nguồn vốn cho nhu cầu đầu tư về cơ sở hạ tầng, dịch vụ an sinh xã hội cho người dân và phục vụ hoạt động phát triển kinh tế - xã hội, trong điều kiện tích lũy của nền kinh tế và tiết kiệm nội địa ở mức thấp.

Sau một thời gian thực hiện Luật đầu tư công, Chính phủ và Quốc hội đều nhận thấy các quy định, chính sách về đầu tư công cần có những thay đổi để tiếp tục hoàn thiện, bổ sung khung pháp lý về đầu tư công tại Việt Nam trong thời gian tới, nhất là trong giai đoạn chuẩn bị cho kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2026.

Dự án Luật đầu tư công (sửa đổi) đã được Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì nghiên cứu và Chính phủ đã nhiều lần cho ý kiến trước khi trình Quốc hội cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 6 và sẽ thông qua tại Kỳ họp thứ 7 tới đây. Nội dung dự thảo Luật đang được Chính phủ và Quốc hội tiếp thu ý kiến Đại biểu Quốc hội và các chuyên gia về cơ bản đã giải quyết được nhiều vấn đề bất cập trong thời gian qua, đặc biệt là các vấn đề liên quan đến thủ tục xét duyệt vốn đầu tư, quản lý vốn trong quá trình thực hiện đầu tư công chặt chẽ hơn từ khâu bố trí vốn, cấp phát, giải ngân, theo dõi thực hiện nhằm hạn chế đầu tư dàn trải, không rõ mục tiêu, hiệu quả.

Qua nghiên cứu quá trình xây dựng và thực hiện Luật đầu tư công từ năm 2009 đến nay, chúng tôi cho rằng ***cần có cách tiếp cận toàn diện về quản lý đầu tư công***, Luật đầu tư công không chỉ quản lý về vốn đầu tư công, mà quản lý toàn bộ quá trình đầu tư công, từ chủ trương đầu tư cho đến phân bổ nguồn lực, trong đó có bố trí vốn từ ngân sách nhà nước, khả năng liên kết phát huy nguồn lực với các nguồn vốn khác ngoài vốn nhà nước, đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công và tác động của dự án đối với sự phát triển chung và riêng từng địa bàn, lĩnh vực, giám sát việc thực hiện nhằm hạn chế tối đa sự thất thoát, lãng phí, tham nhũng. Với cách tiếp cận như trên, chúng tôi xin phân tích và đề xuất một số nội dung sau:

1. Về tiêu chí đánh giá đầu tư công:

Ngoài các quy định hiện có, cần bổ sung vào Luật đầu tư công hoặc các văn bản hướng dẫn Luật đầu tư công các quy định rất chi tiết về tiêu chí đánh giá trước, trong và sau quá trình thực hiện đầu tư công để làm cơ sở cho việc đề xuất, thẩm định và phê duyệt dự án đầu tư công. Các tiêu chí này phải được xây dựng một cách khoa học, ổn định, phù hợp với đặc điểm của từng

lĩnh vực, từng địa phương, phù hợp với định hướng chiến lược, quy hoạch tổng thể đã được phê duyệt trong từng thời kỳ. Trong giai đoạn phát triển kinh tế nước ta với tốc độ cao, nhu cầu vốn đầu tư rất lớn thì nên đặt mục tiêu bảo đảm duy trì đầu tư công là hoạt động thường xuyên của nền kinh tế, đang diễn ra trong phạm vi rộng lớn, nguồn vốn đa dạng, vì nhiều mục tiêu khác nhau, trong đó ưu tiên mục tiêu đầu tư cơ sở hạ tầng. Đặc biệt, cần chú ý các tiêu chí để lập kế hoạch đầu tư công trung hạn; tiêu chí để lập, phê duyệt chủ trương đầu tư công; tiêu chí để thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư công; tiêu chí đánh giá hiệu quả và tác động của dự án đầu tư công, ... Lưu ý các tiêu chí phân loại dự án đầu tư công trong Luật đầu tư công hiện nay là các tiêu chí chung nhằm xác định án loại dự án đầu tư công có thẩm quyền phê duyệt khác nhau (Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Người đứng đầu các bộ, cơ quan, địa phương), nhưng đây không phải là các tiêu chí đánh giá dự án. Trong khi đó, Luật đầu tư công hiện hành có các quy định rải rác về nguyên tắc, căn cứ, điều kiện, nội dung lập, phê duyệt chủ trương, thẩm định, phê duyệt các loại dự án đầu tư công, nhưng chưa có một hệ thống tiêu chí thống nhất để đánh giá dự án đầu tư công trước và sau khi phê duyệt, thực hiện. Do tiêu chí là các quy định rất chi tiết nên có thể dựa trên các nguyên tắc chung của Luật và giao Chính phủ ban hành các văn bản dưới luật về tiêu chí đánh giá dự án đầu tư công.

2. Quản lý vốn đầu tư công:

Dự thảo Luật đầu tư công (sửa đổi) đã điều chỉnh quy định vốn đầu tư công gồm: vốn ngân sách nhà nước, vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập để đầu tư theo quy định của pháp luật, trong Luật cũng xác định cụ thể vốn ngân sách trung ương, vốn ngân sách địa phương, vốn ngân sách trung ương bổ sung có mục tiêu cho ngân sách địa phương. Chúng tôi cho rằng những điều chỉnh này là cần thiết, nhằm thống nhất các quy định về vốn đầu tư công trong Luật đầu tư công và Luật ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, chúng tôi đề nghị cần nhắc thêm nếu xác định vốn đầu tư công với phạm vi như nêu trên thì cần rà soát, thống nhất thủ tục xem xét, phê duyệt chủ trương đầu tư của đơn vị sự nghiệp công lập trong Luật quản lý sử dụng tài sản công với Luật đầu tư công để tránh chồng chéo; rà soát các quy định của Luật đầu tư công với Luật quản lý sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp để thống nhất quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp; làm rõ phạm vi điều chỉnh về vốn góp của nhà nước trong dự án đầu tư công theo Luật đầu tư theo hình thức đối tác công tư¹ với Luật đầu tư công. Đối với nguồn vốn ODA, vốn vay ưu đãi nước ngoài thì cần hướng dẫn thống nhất về quy trình thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư công, trong đó có xem xét, đánh giá nợ công trong dự án đầu tư công để bảo đảm phù hợp với Luật quản lý nợ công.

¹ Bộ Kế hoạch và Đầu tư đang nghiên cứu, xây dựng Luật đầu tư theo hình thức đối tác công tư để Chính phủ trình Quốc hội tại Kỳ họp thứ 8, năm 2019.

3. Một số nội dung còn ý kiến khác nhau về dự thảo Luật đầu tư công:

- Về phạm vi điều chỉnh : Luật đầu tư công với các nội dung chi tiết được sửa đổi, bổ sung về cơ bản đã lấp đầy và khắc phục những thiếu sót hiện nay, nhất là các quy định về Trong quá trình góp ý dự án Luật có ý kiến cho rằng nên hạn chế tối đa việc sửa các quy định của Luật hiện hành chưa thực sự cần thiết. Chúng tôi cho rằng, để xây dựng, hoàn thiện một đạo luật cần rất nhiều thời gian nghiên cứu, đánh giá quá trình thực hiện, Chính phủ đã giao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư nghiên cứu sửa đổi trên cơ sở tháo gỡ toàn diện các khó khăn vướng mắc, phù hợp với thực tế triển khai thi hành Luật. Do vậy, trong dịp sửa đổi Luật lần này, cơ quan chủ trì soạn thảo cần rà soát tối đa các vấn đề bất cập cần sửa đổi, bổ sung, kể cả những vấn đề chưa được các cơ quan, địa phương phản ánh nhưng khi xem xét tổng thể thì cần rà soát và sửa đổi, bổ sung để bảo đảm tính ổn định của Luật.

- Về phân cấp thẩm quyền quyết định các dự án đầu tư công: dự thảo Luật do Chính phủ trình đã sửa đổi theo hướng tăng cường phân cấp, đơn giản hóa thủ tục hành chính, nâng cao hiệu quả đầu tư công. Tuy nhiên, trong quá trình thảo luận có một số ý kiến đề nghị cần nhắc thẩm quyền của các cơ quan quyết định dự án đầu tư công: Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân,... Luật đầu tư công đã quy định rõ thẩm quyền của các cơ quan này, tuy nhiên cần bảo đảm tính kế thừa, thống nhất giữa các quyết định đầu tư công các cấp và chức năng, thời gian làm việc của các cơ quan này, có thể rút ngắn thời gian xem xét, phê duyệt, phù hợp với thực tế và có tính đến thủ tục rút gọn, đơn giản cho một số dự án đầu tư công đặc thù, khẩn cấp.

- Về nguồn vốn từ nguồn thu hợp pháp khác của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập: Chính phủ đã thống nhất với Ủy ban Thường vụ Quốc hội tiếp thu ý kiến theo hướng giao Chính phủ quy định chi tiết về phạm vi, thẩm quyền, trình tự, thủ tục đầu tư đối với nguồn vốn này. Như đã phân tích ở mục 2 thì cần quy định đồng bộ về phạm vi, thẩm quyền, trình tự, thủ tục đầu tư đối với nguồn vốn khác của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập cũng như các nguồn vốn khác để bảo đảm tính đồng bộ ngay trong Luật đầu tư công và giữa Luật đầu tư công và các luật liên quan khác.

- Về việc tách riêng công tác bồi thường, hỗ trợ tái định cư, giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập: thực tiễn thời gian qua cho thấy vướng mắc nhiều nhất và tiến độ chậm nhất của dự án đầu tư công là khâu bồi thường, giải phóng mặt bằng, nên việc Chính phủ đề nghị tách riêng bồi thường, hỗ trợ tái định cư, giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập là nhằm đẩy nhanh tiến độ dự án đầu tư công, nhất là đối với các dự án lớn như dự án Sân bay Long Thành. Tuy nhiên, để thực hiện quy định này thì cần rà soát, sửa đổi các quy định liên quan của Luật đất đai, Luật đấu thầu để quy định về trình tự, thủ tục phù hợp cho loại dự án này.

- Các quy định về quản lý dự án đầu tư công, giám sát và đánh giá đầu tư trong các quy định pháp luật về đầu tư công, xây dựng cũng không thống nhất, quy định chung chung, chưa cụ thể, chưa đi vào cuộc sống nên ít phát huy tác dụng trong quản lý, giám sát thực hiện chính sách đầu tư công. Luật đầu tư công và Luật xây dựng cần làm rõ quy trình đối với dự án có cấu phần xây dựng và dự án không có cấu phần xây dựng. Nhiều quy định hướng dẫn về quản lý, giám sát đầu tư còn bỏ ngỏ hoặc chông chéo, mâu thuẫn, thiếu hợp lý hoặc không khả thi, dẫn đến hiệu lực và hiệu quả quản lý thấp.

4. Mối quan hệ giữa Luật đầu tư công và các luật liên quan:

Dự thảo Luật đầu tư công (sửa đổi) hiện nay đã sửa đổi một số quy định của Luật bảo vệ môi trường để bảo đảm tính thống nhất giữa 2 luật này về thủ tục đánh giá tác động môi trường khi quyết định chủ trương đầu tư. Tuy nhiên, ngoài quy định nêu trên thì cần rà soát các quy định về hành vi bị cấm, quyền nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan để bảo đảm tương thích với các quy định pháp luật liên quan và khả thi khi quy rõ trách nhiệm và hình thức xử lý nếu vi phạm. Đây là một trong các giải pháp gián tiếp nâng cao hiệu quả đầu tư công, nhưng sẽ bảo đảm tính bền vững và đồng bộ trong quản lý đầu tư công.

Bên cạnh việc hoàn thiện Luật đầu tư công và các văn bản hướng dẫn Luật đầu tư công, cần nghiên cứu, rà soát các quy định pháp luật và các văn bản hướng dẫn có liên quan để bảo đảm quản lý đồng bộ, thống nhất quá trình đầu tư công trong hệ thống pháp luật hiện hành về đầu tư theo hình thức đối tác công - tư, quản lý tài sản công, đất đai, ngân sách nhà nước, quản lý nợ công, đấu thầu, thống kê, phòng chống tham nhũng, thanh tra, hình sự và tố tụng hình sự.... Ví dụ: các quy định liên quan đến lựa chọn nhà đầu tư trong Luật đất đai, Luật đấu thầu và dự án Luật đầu tư theo hình thức đối tác công - tư; quy định liên quan đến quyết định chủ trương đầu tư trong Luật đầu tư công, Luật xây dựng, Luật bảo vệ môi trường và Luật quản lý nợ công; quy định quản lý vốn nhà nước trong Luật doanh nghiệp, Luật đấu thầu và Luật quản lý, sử dụng nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp; quy định kiểm soát hoạt động đầu tư công trong Luật Thanh tra, Luật tiết kiệm chống lãng phí và Luật hình sự, Luật tố tụng hình sự...

5. Tóm lại, chúng tôi cho rằng chính sách đầu tư công cần được tiếp tục hoàn thiện theo hướng bảo đảm vai trò của Nhà nước trong điều hành kinh tế thị trường, tách bạch giữa chức năng quản lý kinh tế và chức năng đầu tư của Nhà nước. Chính sách đầu tư công cần thể hiện định hướng Nhà nước chuyển từ vai trò điều hành kinh tế bằng các quyết định đầu tư cụ thể sang vai trò kiến tạo sự phát triển, giảm dần chi ngân sách cho mục tiêu kinh doanh, vốn của Nhà nước chỉ là “vốn môi”, tiếp sức cho các nguồn vốn khác tham gia xã hội hoá hoạt động đầu tư công, ví dụ như cơ chế hợp tác công – tư. Bên cạnh đó, chính sách đầu tư công phải được xây dựng đồng thời với các chính sách mở cửa cho các thành phần kinh tế khác tham gia đầu tư vào hầu hết các

lĩnh vực của đầu tư công. Định hướng chính sách đầu tư công không chỉ nhằm tạo ra lợi ích về kinh tế mà còn nhằm thực hiện các chính sách công về an sinh xã hội (giáo dục, y tế, nhà ở...) và môi trường nhằm chuyển hướng từ “Nhà nước kinh doanh” sang “Nhà nước phúc lợi”. Vì vậy, chính sách đầu tư công cũng phải thể hiện ở việc giảm tỷ trọng đầu tư, cấp vốn, cấp tín dụng cho hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước, chỉ duy trì ở một số hoạt động có tính chất công ích, đầu tư vào những lĩnh vực, dự án mà các nguồn lực kinh tế khác chưa đáp ứng được nhằm bổ sung những khiếm khuyết của thị trường.

Mặt khác, cần thay đổi mô hình, cách thức quản lý đầu tư công theo hướng giảm dần bao cấp kiểu như các chương trình mục tiêu, nên quản lý đầu tư công theo dự án gắn với trách nhiệm giải trình, trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự đối với việc phê duyệt dự án, tổ chức thực hiện và giám sát đầu tư công. Cần tham khảo cơ chế quản trị đầu tư công đã thành công trong thực tiễn ở một số nước phát triển trên thế giới để xây dựng cơ chế quản lý hiện đại, gọn nhẹ, hiệu quả về đầu tư công². Về lâu dài, chính sách đầu tư công cần hướng đến các mục tiêu của chính sách vĩ mô hơn là các lợi ích mang tính vi mô, theo đó, chính sách đầu tư công phải phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và kế hoạch điều hành kinh tế vĩ mô của Chính phủ và bảo đảm thống nhất với các loại chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực của quốc gia và địa phương. Đặc biệt là, cần gắn chính sách đầu tư công với chủ trương tái cơ cấu nền kinh tế, hướng đến hiệu quả, năng suất, chất lượng, sức cạnh tranh và phát triển bền vững. Trên cơ sở đó, cần nghiên cứu để có tỷ lệ đầu tư công phù hợp với quy mô và tăng trưởng của nền kinh tế trong từng giai đoạn./.

Phạm Thúy Hạnh

Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ

² Hầu hết các nước OECD đều tập trung vào các lĩnh vực: cải thiện hệ thống cơ sở hạ tầng như đường, giao thông, thông tin và công nghệ thông tin; hỗ trợ hoạt động nghiên cứu khoa học; đầu tư phát triển nguồn nhân lực, giáo dục và đào tạo (bao gồm trường học và giáo viên); khuyến khích đầu tư trong các lĩnh vực công nghệ xanh và sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả, phát triển bền vững (Nguồn: báo cáo của OECD về những chính sách chống lại khủng hoảng kinh tế, tháng 6/2009).Úc: 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 khoảng thời gian); các dự án đào tạo. 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 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.Pháp: Chủ yếu đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước trong các lĩnh vực bưu chính, năng lượng và đường sắt; đầu tư cho quốc phòng, các lĩnh vực đầu tư trọng yếu (như phát triển bền vững và công nghệ sạch, giáo dục chất lượng cao); đầu tư cho hệ thống công ích như bệnh viện, nhà trẻ và các tổ chức mang tính cộng đồng khác; hỗ trợ giải quyết vấn đề lao động, nhà ở, sức khỏe và bảo vệ môi trường.