

MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ LUẬT ĐẦU TƯ CÔNG SỐ 49/2014/QH13 NGÀY 18 THÁNG 6 NĂM 2014

PSG.TS Thái Bá Cẩn

I. Ưu điểm

1-Việc quản lý đầu tư công được quản lý chặt chẽ gắn với vai trò, trách nhiệm của các chủ thể được giao nhiệm vụ quản lý vốn NSNN chi cho đầu tư công (Từ quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, các cơ quan Trung Ương)

2-Đã xác lập vai trò của chủ trương đầu tư vừa là công cụ để quản lý nhà nước và là công cụ quản lý điều hành tất cả các chương trình, mục tiêu, chương trình đầu tư, dự án đầu tư (Dự án quan trọng quốc gia; dự án nhóm A,B,C)

3-Lần đầu tiên thiết lập được hệ thống kế hoạch đầu tư trung hạn, gắn với kế hoạch đầu tư hàng năm. Do đó, đã tạo nên tính chủ động cho các chủ thể quản lý và điều hành việc triển khai thực hiện các dự án đầu tư công

4-Làm rõ được trình tự, thủ tục, quyết định, chủ trương đầu tư đối với mọi nguồn vốn đầu tư công nêu tại Khoản 21-Điều 4 Luật Đầu tư công

5-Xác định khá đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động đầu tư công để đánh giá, xử lý đúng, sai về trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức, cơ quan tham gia hoạt động đầu tư công theo quy định của pháp luật

II. Một số tồn tại cần nghiên cứu để khắc phục

1-Việc hướng dẫn triển khai thực hiện dự án theo luật Đầu tư công (Nêu ở chương II) bắt buộc toàn bộ các dự án đầu tư công, chương trình đầu tư công đều phải lập báo cáo chủ trương đầu tư (Trong đó có nhiều dự án thuộc nhóm B,C có quy mô vừa và nhỏ chiếm tỷ trọng lớn trong danh mục đầu tư) nên đã làm tăng thêm công đoạn, làm tăng thời gian dẫn đến tăng chi phí ở các giai đoạn tiếp theo, song lại bị khống chế bởi chi tiêu tổng mức đầu tư đã ghi trong báo cáo chủ trương đầu tư đã được cấp thẩm quyền phê duyệt

2-Kế hoạch đầu tư công trung hạn tuy lập 5 năm 1 lần, nhưng điều kiện để được bố trí kế hoạch buộc tất cả các chương trình đầu tư, dự án đầu tư bố trí trong kế hoạch 5 năm phải có báo cáo chủ trương đầu tư được cấp thẩm quyền phê duyệt trong thời gian lập kế hoạch 5 năm. Trong nội dung báo cáo đề xuất chủ trương đầu

tư có nhiều nội dung, chỉ tiêu kinh tế, kỹ thuật còn ở mức độ là dự kiến, sơ bộ (như TMĐT, tiến độ,..). Nhưng lại tác động trực tiếp đến chất lượng kế hoạch. Đó là nhân tố làm cho việc triển khai kế hoạch chậm và thiếu chính xác. Do đó tính khả thi của nội dung này không cao

3-Kế hoạch đầu tư công trung hạn, kế hoạch hàng năm chưa làm rõ nội dung của kế hoạch khối lượng và kế hoạch vốn. Trong công tác quản lý và điều hành kế hoạch đầu tư nếu không phân biệt hai loại kế hoạch này sẽ ảnh hưởng đến giải ngân vốn đầu tư, nợ đọng XDCB, chậm tiến độ thực hiện chương trình, các loại dự án đầu tư.

4-Về khái niệm đầu tư công : nên sử dụng tiêu chí mục tiêu của chương trình, mục tiêu chương trình đầu tư, dự án đầu tư là phục vụ lợi ích chung_lợi ích cộng đồng, không nên dựa vào nguồn vốn đầu tư của nhà nước để khẳng định đầu tư công như đã nêu ở Khoản 15-Điều 4 của Luật Đầu tư công

5-Về lĩnh vực đầu tư công quy định tại Điều 8, Điều 9, Điều 10 về tiêu chí phân loại các nhóm dự án (A,B,C) thì lĩnh vực đầu tư công lại bao gồm nhiều sản phẩm dịch vụ chưa rõ có phục vụ cho công ích hay không như : xây dựng nhà ở, hóa dược, vật liệu, thiết bị thông tin điện tử, kỹ thuật điện,..

6-Để đảm bảo thực hiện chương trình đầu tư công, dự án đầu tư công một cách khách quan công tâm, minh bạch, hạn chế tình trạng khép kín trong quá trình đầu tư công. Theo Luật Đầu tư công thì người quyết định đầu tư đồng thời cũng là người điều hành chỉ đạo thực hiện. Do vậy, để đảm bảo tính khách quan cần có các tổ chức tư vấn độc lập tham gia vào quá trình thẩm định chủ trương, quyết định đầu tư, giám sát đầu tư, đánh giá chất lượng công trình dự án đầu tư công; nhất là các dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A.

7-Cần hạn chế hoặc quy định chặt chẽ hơn các nội dung làm gia tăng vốn đầu tư công do các nguyên nhân như :

-Các chỉ tiêu nêu trong chủ trương đầu tư mới chỉ là dự kiến sơ bộ, nhưng lại là căn cứ pháp lý đã làm cho thời gian triển khai thực hiện dự án ở các bước tiếp theo: nghiên cứu tiền khả thi, nghiên cứu khả thi, thanh toán vốn đầu tư bị kéo dài

-Nợ đọng XDCB : khối lượng XDCB đã được cân đối trong kế hoạch đầu tư công, khối lượng này đã thực hiện, đã được nghiệm thu, được cấp thẩm quyền phê duyệt, nhưng lại chưa được bố trí vốn, nên không có vốn để thanh toán. Đây là lỗi của các cơ quan bố trí kế hoạch, để thực hiện dự án, nhà thầu phải vay vốn của

các ngân hàng thương mại, tổ chức tài chính để thi công xây dựng. Do vậy, nhà thầu phải trả cả gốc và lãi vay. Đó là nguyên nhân làm tăng vốn đầu tư.

-Các chỉ tiêu sơ bộ dự kiến sẽ làm tăng vốn đầu tư khi có quyết định đầu tư và triển khai thực hiện đầu tư kéo dài thời gian trên 2 năm sẽ làm cho khối lượng XSCB thực hiện của năm trước tính vào năm sau thì giá thanh toán tại thời điểm thanh toán sẽ tăng lên

III. Một số kiến nghị cụ thể

1-Khái niệm vốn đầu tư công

-Theo Luật Đầu tư công, vốn đầu tư công bao gồm: vốn NSNN, vốn công trái quốc gia, vốn trái phiếu chính phủ, vốn trái phiếu chính quyền địa phương, vốn ODA, vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, vốn tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước, vốn từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối NSNN, các khoản vay khác của ngân sách địa phương để đầu tư

-Khái niệm nêu trên không thống nhất với khái niệm vốn NSNN quy định tại luật NSNN (2015). Theo luật NSNN, tất cả các nguồn vốn nêu trên đều đã được đưa vào cân đối trong NSNN. Đề nghị sửa đổi khái niệm vốn đầu tư công theo luật NSNN

2-Khái niệm đầu tư công : để đưa ra khái niệm đầu tư công cần căn cứ vào đối tượng (lĩnh vực) đầu tư công; theo đó, khái niệm đầu tư công là đầu tư vào các dự án, chương trình phục vụ lợi ích chung, lợi ích cộng đồng. Tùy theo nguồn vốn, cách thức bỏ vốn đầu tư mà lợi ích của dự án, chương trình,... sẽ thể hiện khác nhau, cách đánh giá hiệu quả khác nhau

3-Khái niệm chương trình đầu tư công:

-Theo luật Đầu tư công (Khoản 7-Điều 4); chương trình đầu tư công là một tập hợp các mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp và danh mục dự án đầu tư công nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế- xã hội.

-Đề nghị bỏ cụm từ ‘danh mục dự án đầu tư công’, vì thực tế khi Thủ Tướng chính phủ phê duyệt chương trình, còn danh mục dự án thì sau khi kết thúc kế hoạch đầu tư trung hạn 5 năm được cấp thẩm quyền phê duyệt mới triển khai được

4-Điều 5: Lĩnh vực đầu tư công

-Theo Luật Đầu tư công nên tại điều này thực chất là đối tượng đầu tư công được sử dụng vốn ĐTC, không phải là lĩnh vực đầu tư công, nêu như trên là không

thống nhất với quy định về lĩnh vực chi của Luật NSNN. Đề nghị sửa đổi cho phù hợp với quy định của Luật NSNN

5-Về thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, chương trình, dự án

-Khoản 3-Điều 17 quy định: Thủ Tướng chính phủ quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án:

+Dự án nhóm A

+Dự án sử dụng vốn NSTV của MTTQ, các tổ chức chính trị_xã hội, cơ quan, tổ chức khác quản lý

+Dự án khẩn cấp sử dụng vốn NSTV

+Chương trình đầu tư sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài

-Dự án nhóm A sử dụng vốn NSDP do địa phương quyết định, song theo luật ĐTC do các bộ, ngành thẩm định chủ trương đầu tư là không phù hợp với quy định phân cấp của Luật Ngân sách. Đề nghị sửa đổi : Dự án do cấp nào quyết định đầu tư thì cấp đó quyết định chủ trương đầu tư. Cấp quyết định chủ trương đầu tư sử dụng cơ quan chuyên của cấp mình quản lý để tổ chức thẩm định và chịu trách nhiệm trước pháp luật

6-Quy định về thủ tục thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn cho các dự án đầu tư (Nêu tại Khoản 4-Điều 2, Khoản 8-Điều 24; Điều 38, Điều 50, Điều 51-Luật ĐTC)

Những nội dung này quy định về thủ tục thẩm định nguồn vốn đầu tư công và khả năng cân đối vốn. Quy định như trên đã tạo nên những vướng mắc khi xác định nguồn và cân đối nguồn như sau :

-TMĐT dự án trong báo cáo nghiên cứu khả thi mới ở giai đoạn tính toán sơ bộ nên mức độ tin cậy còn thấp

-Tại thời điểm thẩm định nguồn vốn, kế hoạch tài chính 5 năm chưa được ban hành, nên chưa có cơ sở làm căn cứ xác định mức vốn cụ thể mà NSNN có khả năng cân đối cho dự án đầu tư công

-Với lý do phân tích nêu trên cho thấy: thủ tục thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối nguồn vốn cho các dự án, chương trình đầu tư công mang tính hình thức, đã làm tăng thủ tục đầu tư, nên kéo dài thời gian làm kế hoạch và triển khai thực hiện dự án.

-Các dự án thuộc bộ ngành quyết định chủ trương đầu tư, dự án NSTU hỗ trợ có mục tiêu cho NSDP đều phải thực hiện thủ tục thẩm định nguồn vốn của Bộ kế hoạch và đầu tư, Bộ tài chính là không cần thiết, vì sẽ làm tăng thủ tục hành chính, dồn việc lên khối các cơ quan trung ương, gây phiền hà cho các chủ đầu tư, mà không giải quyết được thực chất công việc, mà nguyên nhân lại nằm ở các chỉ tiêu trong báo cáo chủ trương đầu tư được duyệt còn ở mức tính toán sơ bộ, nhưng lại lấy làm căn cứ xác định vốn, cân đối vốn đầu tư cho dự án

-Đối với những dự án được thực hiện ở 2 kỳ kế hoạch vốn trung hạn không có cơ sở để xác định khả năng cân đối nguồn vốn cho dự án ở kỳ trung hạn sau. Do đó đề nghị bổ sung hướng dẫn quy định xử lý về việc thẩm định đối với các dự án thuộc 2 kỳ kế hoạch trung hạn

7-Nội dung thẩm định dự án Tiền khả thi tại Điều 35 và nội dung thẩm định dự án khả thi nêu tại Điều 47 Luật Đầu tư công chưa giải thích, chưa làm rõ nội dung và chỉ tiêu đánh giá hiệu quả kinh tế của dự án đầu tư công

-Tại khoản 2, khoản 3 Điều 8 Luật Đầu tư công, dự án đầu tư công phân chia thành nhiều loại, có những dự án không thuộc lĩnh vực mục tiêu phục vụ công ích, phục vụ cộng đồng mà làm dịch vụ, kinh doanh như dự án xây dựng nhà ở, sản xuất vật liệu, hóa dược, khai thác dầu khí, chế tạo máy, xây dựng cảng biển, cảng sông, vv...

Vì vậy, cần có điều khoản cụ thể hướng dẫn cách đánh giá hiệu quả kinh tế, hiệu quả đầu tư để phục vụ cho công tác thẩm định giá, làm cơ sở để phân loại và cân đối nguồn vốn cho dự án đầu tư công

8-Trong luật đầu tư công chưa có điều nào quy định hướng dẫn đối với những dự án: Vì mục đích tôn giáo, dự án làm theo thiết kế mẫu, dự án quy mô nhỏ thì không phải lập báo cáo chủ trương đầu tư, dự án tiền khả thi, dự án khả thi như Nghị định số 52/1999/NĐ-CP ngày 8/7/1999 của chính phủ trước đây mà chỉ lập báo cáo kinh tế kỹ thuật để đơn giản bớt thủ tục, rút ngắn thời gian thực hiện dự án

9-Để có căn cứ thẩm định dự án, phê duyệt dự án, cần nghiên cứu để đưa ra hệ thống các tiêu chí, tiêu chuẩn, và giới hạn các chỉ tiêu kinh tế, kỹ thuật sử dụng trong hoạt động đầu tư xây dựng các dự án đầu tư xây dựng nói chung, dự án đầu tư công nói riêng

10-Một số khái niệm, nội dung nên rà soát lại để có sự thống nhất giữa Luật Đầu tư công với Luật Ngân sách, Luật Xây dựng, không nên để người nghiên cứu, người triển khai thực hiện phải tìm đọc lại các luật trên