

LUẬT ĐẦU TƯ CÔNG NHÌN TỪ GÓC ĐỘ CHU TRÌNH HÓA TRONG QUẢN LÝ VÀ THỰC HIỆN DỰ ÁN ĐẦU TƯ CÔNG Ở ĐỊA PHƯƠNG

TS. Nguyễn Phương Bắc

Viện Nghiên cứu Phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Bắc Ninh

I. Những kết quả chính trong thực hiện Luật Đầu tư công

1. Tăng cường quản lý đầu tư công từ khâu xét duyệt chủ trương đầu tư

Trong nhiều năm trước khi ban hành Luật Đầu tư công việc quản lý đầu tư công cho thấy còn xảy ra tình trạng lãng phí, thất thoát bởi nguyên nhân khác nhau, như: Do buông lỏng quản lý, đầu tư dàn trải, tham nhũng, bớt xén trong thi công,... nhưng lãng phí lớn nhất là do chủ trương đầu tư không đúng, không hiệu quả.

Mục tiêu đặt ra trong ban hành Luật Đầu tư công nhằm đổi mới và nâng cao hiệu quả quản lý nguồn vốn đầu tư công thông qua thể chế hóa quy trình quyết định chủ trương đầu tư, là nội dung đổi mới quan trọng nhất của Luật Đầu tư công; đó là điểm khởi đầu quyết định tính đúng đắn, hiệu quả của chương trình, dự án theo đúng các mục tiêu, định hướng, kế hoạch, quy hoạch và chính sách

Luật Đầu tư công đã chế định các nội dung, quy trình, phê duyệt chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư, bao gồm: thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư; điều kiện và trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư đối với từng chương trình, dự án quan trọng quốc gia và các chương trình, dự án khác; đặc biệt là các nội dung về thẩm quyền và trình tự nghiêm ngặt quyết định chủ trương đầu tư các chương trình, dự án đầu tư công; ngăn ngừa sự tùy tiện, chủ quan, duy ý chí và đơn giản trong việc quyết định chủ trương đầu tư, nâng cao trách nhiệm của người ra quyết định chủ trương đầu tư, góp phần khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, lãng phí, kém hiệu quả trong đầu tư công

Đổi mới công tác thẩm định về nguồn vốn và cân đối vốn, coi đó là một trong những nội dung quan trọng nhất của công tác thẩm định chương trình, dự án đầu tư công

2.Đổi mới công tác lập kế hoạch đầu tư; lập kế hoạch trung hạn 5 năm, phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm

Lập kế hoạch đầu tư công là một trong những đổi mới quan trọng trong quản lý đầu tư, trong đó quy định nhiều nội dung như: lập kế hoạch đầu tư trung hạn bảo đảm các chương trình, dự án khi được phê duyệt sẽ được bố trí đủ vốn để hoàn thành theo đúng quyết định phê duyệt, khắc phục tình trạng không cân đối được nguồn vốn, bị động, đầu tư cắt khúc ra từng năm.

Luật Đầu tư công đã quy định việc lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công bao quát toàn bộ quy trình từ lập kế hoạch đến thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư trung hạn và hàng năm theo các nguyên tắc, điều kiện lựa chọn danh mục chương trình, dự án đầu tư theo từng nguồn vốn cụ thể. Các căn cứ, nguyên tắc lập kế hoạch đầu tư trung hạn và hàng năm cho tất cả các nguồn vốn được quy định chặt chẽ, cụ thể bảo đảm việc lập kế hoạch phù hợp với các mục tiêu, định hướng, trong các chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội.

Các nguyên tắc bố trí vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm cho các chương trình, dự án, cũng như các nguyên tắc lựa chọn danh mục dự án và dự kiến mức vốn bố trí cho từng dự án trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm của từng nguồn vốn bảo đảm việc bố trí vốn cho các chương trình, dự án, khắc phục được tình trạng đầu tư dàn trải, manh mún hiện nay.

Các điều kiện chương trình, dự án đầu tư công được bố trí vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm bảo đảm đủ thời gian cho các chủ trương trình, dự án hoàn thành các thủ tục đầu tư; đồng thời yêu cầu các chủ trương trình, dự án chỉ được bố trí vốn kế hoạch hàng năm khi đã có đầy đủ các thủ tục đầu tư đúng thời gian quy định, khắc phục tình trạng vừa thi công vừa hoàn thiện các thủ tục đầu tư như hiện nay.

Với việc xây dựng và thực hiện kế hoạch đầu tư trung hạn sẽ vừa bảo đảm các cân đối kinh tế lớn trong phạm vi cả nước, vừa tạo sự chủ động cho các bộ, ngành, địa phương biết cấp mình, cơ quan mình có bao nhiêu vốn trong kế hoạch 5 năm để có quyết định chủ trương đầu tư đúng đắn, hiệu quả hơn; đặc biệt là tạo ra sự công khai, minh bạch trong phân bổ nguồn lực của Nhà nước.

3. Tăng cường công tác theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công

Luật Đầu tư công đã quy định các nội dung về triển khai thực hiện kế hoạch; theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công của tất cả các cấp, các ngành. Đây cũng là lần đầu tiên công tác theo dõi, đánh giá thực hiện kế hoạch đầu tư và các chương trình, dự án đầu tư công, đặc biệt các quy định về giám sát cộng đồng được quy định trong Luật đáp ứng được yêu cầu quản lý.

Với các quy định này sẽ bảo đảm kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công được triển khai thực hiện theo đúng các quy định của pháp luật. Đồng thời, trong từng khâu thực hiện kế hoạch, chương trình, dự án đều được tổ chức theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra, bảo đảm quản lý và sử dụng nguồn vốn đầu tư công đúng mục đích, tiết kiệm và hiệu quả.

4. Tiếp tục đổi mới hoàn thiện quy chế phân cấp quản lý đầu tư công

Luật Đầu tư công đã chế định các quyền hạn và trách nhiệm của các cấp 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. Với các quy định này sẽ xác định rõ được trách nhiệm của từng tổ chức, cá nhân trong từng khâu của hoạt động đầu tư, yêu cầu từng cá nhân tham gia vào quá trình quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư, phê duyệt kế hoạch, triển khai thực hiện phải chịu trách nhiệm vào các quyết định và việc làm của mình.

Hệ thống pháp luật về đầu tư công được Nhà nước ban hành trong thời gian qua là bước đột phá trong đổi mới quản lý về đầu tư công, nhằm khắc phục những hạn chế trong quản lý đầu tư. Việc triển khai thực hiện Luật Đầu tư công đạt được những kết quả nhất định, góp phần quan trọng vào việc thực hiện tái cơ cấu đầu tư công theo hướng nâng cao hiệu quả; từ đó tạo điều kiện đẩy nhanh quá trình xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, bảo đảm cho nền kinh tế phát triển nhanh, bền vững. Luật Đầu tư công, là một bước tiến lớn trong quản lý, bảo đảm tính công khai, minh bạch trong quản lý, sử dụng nguồn lực của Nhà nước, góp phần và tạo điều kiện pháp lý để đẩy mạnh công cuộc phòng chống tham nhũng, lãng phí và thực hành tiết kiệm trong đầu tư xây dựng cơ bản.

Tuy nhiên nhiều mục tiêu đặt ra trong việc ban hành Luật Đầu tư công chưa đạt được như chưa đồng bộ hóa các quy định của pháp luật đầu tư công; cải cách thủ tục hành chính; sự phân công và phân cấp đi với chế tài trách nhiệm... Từ đó

cho thấy cần đánh giá đa chiều về thực hiện Luật Đầu tư công, cần rà soát việc thực hiện Luật từ phương pháp chu trình hóa nhằm phát hiện những bất cập

II. Một số hạn chế, bất cập và đề xuất sửa đổi

1. Chưa đảm bảo tính đồng bộ giữa các Luật trong quản lý đầu tư công

Quản lý và sử dụng vốn đầu tư công có liên quan đến nhiều luật khác nhau, như: Luật Ngân sách nhà nước, Luật Xây dựng, Luật Quản lý nợ công, Luật quản lý sử dụng tài sản nhà nước, Luật Đấu thầu, Luật Phòng, chống tham nhũng; Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí..

Với việc mục tiêu ban đầu ban hành Luật Đầu tư công đã tạo ra hệ thống pháp luật đồng bộ để quản lý toàn bộ quá trình đầu tư công, từ chủ trương đầu tư, thẩm định nguồn vốn đối với các chương trình, dự án sử dụng vốn đầu tư công, lập, thẩm định, phê duyệt kế hoạch đầu tư, triển khai thực hiện kế hoạch, theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch đầu tư công.

Với phạm vi điều chỉnh và các đối tượng phạm vi áp dụng Luật được quy định nhằm bao quát các nguồn vốn đầu tư công từ ngân sách nhà nước, công trái quốc gia, trái phiếu Chính phủ, trái phiếu chính quyền địa phương, nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước, vốn đầu tư từ nguồn thu để lại đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối ngân sách nhà nước, các khoản vốn vay của ngân sách địa phương để đầu tư trên lãnh thổ Việt Nam và tại nước ngoài.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện cho thấy hệ thống pháp luật về đầu tư công còn phức tạp và thiếu đồng bộ. Đầu tiên, Luật Đầu tư công có nhiều điểm không phù hợp với Luật Ngân sách khi vẫn còn hai cơ quan tổng hợp về Ngân sách. Luật Ngân sách quy định chu kỳ ổn định Ngân sách 3 năm, còn kế hoạch và đầu tư trung hạn là 5 năm. Như vậy một chu kỳ thực sự của ổn định Ngân sách và đồng bộ với đầu tư công là bao nhiêu năm?

Trình tự thủ tục theo Luật định về đầu tư công đã làm thay đổi một số chức năng, nhiệm vụ và đã từng xảy ra xung đột hay chông chéo trong thực hiện nhiệm vụ của đầu tư công của các cơ quan Nhà nước ở địa phương.

Theo khảo sát của chúng tôi ở Bắc Ninh năm đầu triển khai thực hiện Luật Đầu tư công, có tới 84,62% cán bộ trực tiếp làm việc ở lĩnh vực quản lý đầu tư công được khảo sát cho rằng hệ thống pháp luật về đầu tư công đã làm tăng khối lượng công việc của cơ quan họ.

Tính đồng bộ trong giữa Luật Đầu tư công và Luật Ngân sách, Luật Xây dựng cũng đặt ra nhiều thách thức. Chỉ có 19,23% cán bộ được hỏi biết toàn bộ các thủ tục trong chu trình quản lý đầu tư công và có tới 72,12% cán bộ trong mẫu khảo sát chỉ biết các thủ tục quản lý của ngành mình, không biết các thủ tục quản lý đầu tư công của các ngành khác.

Vì vậy cần đổi mới quản lý đầu tư công có hiệu quả hơn theo phương pháp chu trình hóa, xác định trình tự, thủ tục thực hiện dự án đầu tư công và trách nhiệm quản lý của các cơ quan Nhà nước trong quản lý dự án đầu tư công, đảm bảo thực hiện mục tiêu về cải cách hành chính, đảm bảo công khai, minh bạch, tạo thuận lợi, đồng thời tăng cường quản lý và nâng cao hiệu quả của chương trình, dự án đầu tư công.

Theo quy định của pháp luật về đầu tư công, việc phân công và phân cấp, từng bước trong chu trình như: đề xuất, thẩm định, phê duyệt chủ trương đầu tư; thẩm định, phê duyệt dự án, quyết định đầu tư; lập kế hoạch, thẩm định, tổng hợp, giao kế hoạch kế hoạch vốn đầu tư công trung hạn, hàng năm; theo dõi, đánh giá giám sát đầu tư,... Tuy nhiên, hiện tại còn thiếu quy định về phối hợp, thông tin, dữ liệu để giúp cơ quan có thẩm quyền nắm được đầy đủ về thông tin và dữ liệu về đầu tư công; dữ liệu bị chia cắt theo từng cơ quan quản lý.

2. Trách nhiệm pháp lý của từng cơ quan trong quản lý đầu tư công chưa đủ rõ và chế tài trong thực hiện

Theo khảo sát của chúng tôi, mong muốn và nhu cầu quy định cụ thể về trách nhiệm quản lý đầu tư công của đội ngũ cán bộ làm việc trong lĩnh vực đầu tư công trên ở địa phương rất rõ ràng. Điều đó cho thấy, nhận thức và nhu cầu quản lý đầu tư theo hướng công khai, minh bạch của đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý đầu tư công ở Bắc Ninh rất đáng khích lệ. Làm tốt điều này sẽ góp phần nâng cao chất lượng quản lý điều hành của các cơ quan Nhà nước.

-Có 89,43% số cán bộ được hỏi cho rằng cần có quy định trách nhiệm của các Sở, ngành trong quản lý đầu tư công;

-Có 93,27% cán bộ được hỏi cần xây dựng dữ liệu dùng chung trong quản lý về đầu tư công;

-Có 86,54% cán bộ được hỏi cần có quy định chế tài các bước từ chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư;

-Có 91,34% cán bộ được hỏi quy định về những ghi nhận giá trị pháp lý hoặc ghi nhận kết quả qua từng bước xây dựng kế hoạch đầu tư công để tăng tính minh bạch;

-Có 92,07% cán bộ được hỏi cho rằng cần có quy định cụ thể hóa về công khai, minh bạch trong quản lý đầu tư công;

Một số nội dung liên quan đến lập kế hoạch, thẩm định, tổng hợp, giao kế hoạch kế hoạch vốn đầu tư công trung hạn, hàng năm chưa rõ về bộ thủ tục hành chính, tính minh bạch và khả năng đối thoại giữa các bên liên quan chưa cao; các bước triển khai chưa được xác nhận về trách nhiệm pháp lý của người giải quyết cho thấy một khoảng trống về minh bạch và chế độ trách nhiệm.

Hơn nữa, những quy định này cần thực hiện đồng bộ với quy định của Luật Ngân sách Nhà nước, đòi hỏi phải có sự phân công và phối hợp về cách thức quản lý vốn đầu tư phát triển; thẩm định nguồn vốn và phê duyệt trong trường hợp sử dụng nguồn vốn ở nhiều cấp (hiện nay quy định này chưa rõ ràng, gây phiền hà nhưng vẫn không đảm bảo chặt chẽ).

Về lâu dài, cần tổ chức sáp nhập cơ quan Kế hoạch và Đầu tư và Tài chính ở cấp tỉnh và sửa Luật đầu tư công đặt trong tổng thể kỷ luật tài chính và ngân sách; kiểm soát bằng tiêu chuẩn lựa chọn dự án đầu tư kỹ càng và đánh giá, giám sát khắt khe chứ không phải kiểm soát bằng quy trình phê duyệt đầu tư.

3.Chế độ pháp lý về trách nhiệm trong tham mưu, phê duyệt về chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư, giao kế hoạch vốn đầu tư,... chưa rõ ràng; công tác đánh giá đầu tư chưa được coi trọng

Hiện nay các quy định về phê duyệt dự án và quyết định đầu tư đã thay đổi về chế độ và địa vị pháp lý:

-Người đầu tư được định nghĩa tại Khoản 27, Điều 3, Luật Xây dựng 2014: “*Người quyết định đầu tư* là cá nhân hoặc người đại diện theo pháp luật của cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp có thẩm quyền phê duyệt dự án và quyết định đầu tư xây dựng”.

Khoản 1, Điều 60, Luật Xây dựng 2014 quy định: “Đối với dự án sử dụng vốn ngân sách nhà nước, vốn công trái quốc gia, vốn trái phiếu Chính phủ, vốn trái phiếu chính quyền địa phương, vốn hỗ trợ phát triển chính thức, vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn đầu tư từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối ngân sách nhà nước, các khoản vốn vay khác của ngân sách địa phương để đầu tư thì thẩm quyền quyết định đầu tư xây dựng được thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư công”.

Luật Đầu tư công 2014 quy định về căn cứ lập, thẩm định, quyết định dự án đầu tư; thẩm quyền quyết định chương trình dự án đầu tư công.

Như vậy quyết định đầu tư không chỉ căn cứ vào nội dung của dự án đầu tư xây dựng mà còn căn cứ vào các điều kiện khác quy định tại Luật Đầu tư công. Nhưng các điều kiện khác của đầu tư không lại chưa đủ rõ ràng vì vậy cần tổng hợp, quy định về các điều kiện cần thiết theo quy định của pháp luật khi quyết định đầu tư nhằm tạo thuận lợi cho quá trình thực hiện dự án đầu tư công.

Luật Đầu tư công đã đề cập đến đánh giá giám sát đầu tư và có Nghị định quy định chi tiết vì vậy cần sửa đổi toàn diện và coi trọng đánh giá dự án đầu tư dựa trên kết quả, bao gồm đánh giá lựa chọn dự án đầu tư, đánh giá giữa kỳ và đánh giá kết thúc dự án với tiêu chuẩn rõ ràng và cần áp dụng phổ biến để đảm bảo sự phù hợp với thông lệ quốc tế.

4. Chu trình hóa các bước trong thực hiện pháp luật về đầu tư công

Để tạo thuận lợi và nâng cao hiệu quả trong quản lý đầu tư công trên địa bàn tỉnh, phải sửa đổi Luật Đầu tư công theo phương pháp chu trình hóa, bao gồm: trình tự, thủ tục từng bước trong thực hiện dự án đầu tư công; thông tin, dữ liệu và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan trong quản lý đầu tư công; lập, thẩm định, phê duyệt, giao kế hoạch, triển khai, tổ chức điều hành, theo dõi, đánh giá, kiểm tra kế hoạch đầu tư công,...

Trên cơ sở đó, tiếp tục hoàn thiện cải cách các bộ thủ tục hành chính trong lĩnh vực đầu tư công theo cơ chế “một cửa” và “một cửa liên thông” nhằm minh bạch và đem lại hiệu quả thiết thực trong cải cách thủ tục hành chính về đầu tư công.

Tóm lại, việc triển khai thực hiện Luật Đầu tư công có nhiều thành công, nhưng còn nhiều nhược điểm từ bản thân Luật; từ các cơ quan thực thi Luật và từ cách thức tổ chức bộ máy liên quan đến đầu tư công chưa phù hợp. Luật Đầu tư công đã tác động làm thay đổi, tăng khả năng kiểm duyệt chủ trương đầu tư nhưng chưa tạo được bước tiến lớn minh bạch quản lý đầu tư công. Việc rà soát sửa đổi cần tiến hành theo phương pháp chu trình hóa trong mọi công đoạn của quá trình đầu tư công, hệ thống quy phạm về trách nhiệm về tính minh bạch; hình thành cách thức kiểm duyệt thông qua thủ tục hành chính ở một số bước thẩm định theo quy trình liên thông các giữa các cơ quan; hệ thống dữ liệu đầu tư công dùng chung,..hướng tới xây dựng chính quyền minh bạch, liêm chính, kiến tạo phát triển và phục vụ.