



HOÀN THIÊN CHẾ ĐỘ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VÀ KHAI THÁC TÀI SẢN KẾT CẤU HẠ TẦNG ĐƯỜNG SẮT DO NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ, QUẢN LÝ

ĐỖ THỊ HÀNG

Để tạo hành lang pháp lý cho công tác quản lý, sử dụng và khai thác đối với tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt do Nhà nước đầu tư, quản lý, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 46/2018/NĐ-CP quy định về việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia. Qua 6 năm, việc thực hiện Nghị định trên đã cho thấy những kết quả bước đầu, song cũng bộc lộ những hạn chế, bất cập cần được tháo gỡ để đáp ứng yêu cầu định hướng phát triển giao thông vận tải đường sắt Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 theo Kết luận số 49-KL/TW ngày 28/02/2023 của Bộ Chính trị.

Từ khóa: Quản lý, sử dụng, khai thác, tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt

IMPROVING THE MANAGEMENT AND UTILIZATION OF STATE-INVESTED RAILWAY INFRASTRUCTURE

Do Thi Hang

To create a legal framework for managing, utilizing, and exploiting state-invested railway infrastructure, the government issued Decree 46/2018/ND-CP regulating the management and use of the national railway infrastructure. Over six years of implementation, initial results have been achieved, but there are still limitations that need to be addressed to meet the development goals for Vietnam's railway transport by 2030 and with vision to 2045 according to the Conclusion 49-KL/TW dated February 28th, 2023 of the Politburo.

Keywords: Management, utilization, railway infrastructure

Ngày nhận bài: 3/5/2024

Ngày hoàn thiện biên tập: 14/5/2024

Ngày duyệt đăng: 28/5/2024

Thực trạng chế độ quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt

Tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt bao gồm công trình đường sắt, phạm vi bảo vệ công trình đường sắt và hành lang an toàn giao thông đường sắt. Tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt có vai trò quan trọng trong việc nâng cao năng lực chạy tàu, góp phần cơ cấu lại các phương thức vận tải để phát triển giao thông vận tải bền vững.

Tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt nước ta hiện

nay có hơn 3.315 km đường sắt, 287 ga và hệ thống cầu, cống, hầm, các công trình phụ trợ. Quỹ đất dành cho kết cấu hạ tầng đường sắt bao gồm đất trụ sở làm việc, đất các công trình hạ tầng đường sắt, đất thuộc phạm vi bảo vệ, hành lang an toàn đường sắt với hơn 6.000 ha đất tập trung tại 34 tỉnh, thành phố, thị xã, thị trấn lớn.

Trước khi có Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, việc quản lý, khai thác hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt đã được Nhà nước quan tâm, giao trách nhiệm thống nhất quản lý cho Chính phủ; Bộ Giao thông vận tải thực hiện vai trò là đại diện chủ sở hữu tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia. Tổng công ty Đường sắt Việt Nam là doanh nghiệp duy nhất của ngành đường sắt thực hiện các công tác gồm: Kinh doanh vận tải đường sắt; quản lý khai thác, bảo dưỡng và sửa chữa hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia; kinh doanh hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt; điều hành giao thông vận tải đường sắt.

Thi hành Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017, với nguyên tắc mọi tài sản công phải được giao cho đối tượng cụ thể quản lý, khai thác theo quy định của pháp luật, năm 2018, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 46/2018/NĐ-CP quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia.

Từ nhận thức đường sắt là một ngành kinh tế - kỹ thuật đặc thù không thể thiếu trong nền kinh tế với mục đích an sinh xã hội cao, phải đầu tư lớn nhưng lại khó thu hồi vốn; nguyên tắc quản lý tài sản kết



cấu hạ tầng đường sắt quốc gia đã đặt ra tại Nghị định số 46/2018/NĐ-CP là:

(i) Quản lý nhà nước về tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia được thực hiện thống nhất, phân cấp rõ thẩm quyền, trách nhiệm của từng cơ quan nhà nước và trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan nhà nước;

(ii) Tách bạch giữa quản lý nhà nước của cơ quan nhà nước với hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp; tách bạch giữa kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt với kinh doanh vận tải đường sắt;

(iii) Mọi tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt đều được Nhà nước giao cho đối tượng quản lý và đối tượng sử dụng, kinh doanh; được kế toán đầy đủ về hiện vật và giá trị theo quy định của pháp luật;

(iv) Nhà nước khuyến khích các tổ chức, cá nhân thực hiện đầu tư, kinh doanh phát triển tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt trên cơ sở đảm bảo sự vận hành thống nhất, an toàn chạy tàu;

(v) Việc kinh doanh tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt thực hiện theo cơ chế thị trường, có sự hỗ trợ của Nhà nước theo từng giai đoạn; từng bước tính đúng, tính đủ chi phí nhằm bảo toàn và phát triển tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt;

(vi) Việc quản lý, sử dụng và kinh doanh tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt được thực hiện công khai, minh bạch; mọi hành vi vi phạm chế độ quản lý, sử dụng và kinh doanh tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt được xử lý kịp thời, nghiêm minh theo quy định của pháp luật.

Nghị định số 46/2018/NĐ-CP đã quy định rõ cơ chế giao quản lý, sử dụng và khai thác tài sản gắn với trách nhiệm bảo vệ, sử dụng có hiệu quả. Đó là giao cho cơ quan nhà nước chuyên ngành về đường sắt (Cục Đường sắt Việt Nam) quản lý; trường hợp, giao cho doanh nghiệp quản lý theo hình thức không tính thành phần vốn phải lập Đề án báo cáo Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Nhằm hướng tới việc kinh doanh tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt dần theo cơ chế thị trường, có sự hỗ trợ của Nhà nước theo từng giai đoạn; từng bước tính đúng, tính đủ chi phí, bảo toàn và phát triển tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt, cơ chế hiện nay cho phép cơ quan, doanh nghiệp được giao quản lý tài sản được khai thác tài sản thông qua các phương thức: trực tiếp tổ chức khai thác tài sản; cho thuê quyền khai thác tài sản; chuyển nhượng có thời hạn quyền khai thác tài sản; đồng thời, quy định quyền của Nhà nước trong trường hợp cần thiết phải thu hồi tài sản khai thác để thực hiện phương thức khai thác khác có hiệu quả cao hơn.

Việc xử lý tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt gồm

các hình thức quy định tại Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, gồm: Thu hồi; điều chuyển tài sản; bán tài sản; sử dụng tài sản để thanh toán cho nhà đầu tư khi thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình theo hình thức hợp đồng xây dựng chuyển giao; thanh lý, xử lý tài sản trong trường hợp bị mất, bị hủy hoại và hình thức khác theo quy định của pháp luật. Đồng thời, để kịp thời trong xử lý tài sản, giảm thủ tục hành chính, Chính phủ đã quy định giao thẩm quyền cho Bộ Giao thông vận tải quyết định đưa vật tư thu hồi từ thanh lý tài sản vào sử dụng để đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả.

Theo báo cáo của các bộ, ngành, địa phương trong thời gian qua, việc Chính phủ ban hành Nghị định số 46/2018/NĐ-CP đã tạo ra hành lang pháp lý đồng bộ để triển khai Luật Quản lý, dụng tài sản công năm 2017. Nghị định số 46/2018/NĐ-CP đã xác định được danh mục tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia; đối tượng được giao quản lý và hình thức, thẩm quyền, thủ tục giao quản lý tài sản đảm bảo tài sản được hạch toán, kế toán đầy đủ và bảo trì theo quy định; đa dạng hóa các phương thức khai thác, tạo điều kiện khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công.

Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện, quy định tại Nghị định số 46/2018/NĐ-CP và công tác quản lý, sử dụng, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt đã phát sinh những hạn chế, bất cập:

Thứ nhất, phạm vi điều chỉnh của Nghị định 46/2018/NĐ-CP chưa bao quát hết các loại tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt do Nhà nước đầu tư, quản lý, chưa điều chỉnh đối với tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt đô thị (như tuyến đường sắt đô thị Cát Linh - Hà Đông tại Hà Nội, Sài Gòn - Suối Tiên tại Thành phố Hồ Chí Minh) hoặc chưa làm rõ chế độ quản lý, sử dụng và khai thác đối với một số trường hợp như tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt do đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân quản lý và tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt do các bộ, ngành khác ngoài Bộ Giao thông vận tải quản lý hoặc đã bán, chuyển nhượng, tính vào giá trị để doanh nghiệp khi cổ phần hóa trong thời gian trước đây.

Thứ hai, việc giao tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia cho đối tượng quản lý đến thời điểm hiện nay vẫn chưa thực hiện được do phát sinh bất cập như thủ tục giao tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt cho đối tượng quản lý còn chông chéo hoặc và chưa rõ. Ví dụ, tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt được hình thành từ dự án sử dụng vốn nhà nước, được xác lập quyền sở hữu toàn dân thì việc giao tài sản cho đối tượng quản lý, việc xử lý tài sản (giao, điều chuyển) thực hiện theo quy định về xử lý đối



với tài sản của dự án sử dụng vốn nhà nước, tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân hay thực hiện theo quy định về quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt.

Thứ ba, việc khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia chưa phản ánh hết tính chất đặc thù của từng loại tài sản và chưa tính đến đối tượng giao gắn với hình thức giao quản lý nên các hình thức khai thác tài sản (cụ thể đối với hình thức trực tiếp tổ chức khai thác) chưa phát huy tác dụng trong thực tế.

Không phê duyệt được dự toán chi phí có liên quan đến việc khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia do thiếu các quy định về tiêu chuẩn, định mức, chế độ do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định; thiếu cơ sở để phê duyệt các nội dung chi ngoài định mức do doanh nghiệp thực hiện và chịu trách nhiệm; chưa đồng bộ giữa quyền và trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia.

Thứ tư, việc xử lý tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia theo một số hình thức (như: Sử dụng tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia để thanh toán cho nhà đầu tư khi thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình theo hình thức hợp đồng xây dựng - chuyển giao; bán tài sản) không còn phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng và thực tế hiện nay. Đồng thời, một số loại tài sản không còn nhu cầu sử dụng hoặc thay đổi quy hoạch, loại ra khỏi danh mục tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia nhưng chưa có cơ chế để thực hiện chuyển giao về địa phương quản lý, xử lý, theo đó, cần sửa đổi, bổ sung về hình thức xử lý, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện cho phù hợp.

Thứ năm, việc kế toán, báo cáo tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia chưa được đầy đủ và kịp thời; việc xây dựng Cơ sở dữ liệu về tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt chưa được thực hiện, chưa có thông tin để tích hợp với Cơ sở dữ liệu quốc gia về tài sản công.

Những khó khăn, bất cập này có nguyên nhân chủ quan từ công tác tổ chức thực hiện nhưng cũng có nguyên nhân từ nội tại các quy định tại Nghị định số 46/2018/NĐ-CP chưa đầy đủ, chưa bao quát được các tình huống phát sinh trong thực tế do đây là lần đầu tiên Chính phủ có quy định chi tiết về việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia do nhà nước đầu tư, quản lý.

Giải pháp hoàn thiện chế độ quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt

Để hoàn thiện chế độ quản lý, sử dụng và khai

thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt, một số giải pháp cần thực hiện gồm:

Một là, xây dựng Nghị định quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt (bao gồm đường sắt quốc gia và đường sắt đô thị) thay thế cho Nghị định số 46/2018/NĐ-CP nhằm hoàn thiện cơ sở pháp lý để giải quyết các vướng mắc, bất cập phát sinh trong quá trình giao, quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt, bảo đảm tất cả các tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt do Nhà nước đầu tư, quản lý đều xác định được chủ thể chịu trách nhiệm trước Nhà nước trong quản lý, kế toán tài sản và khai thác tài sản.

Hai là, thống nhất về cơ chế giao quản lý, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt nhằm tách biệt rõ vai trò quản lý nhà nước với vai trò quản lý, khai thác tài sản theo hướng: Giao toàn bộ tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt cho doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ quản lý theo hình thức không tính thành phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp thay vì phải lập Đề án như quy định tại Nghị định số 46/2018/NĐ-CP. Sau khi được giao tài sản, căn cứ nhu cầu và khả năng quản lý, khai thác tài sản, doanh nghiệp có thể xây dựng phương án đầu tư, bổ sung vốn điều lệ tại doanh nghiệp bằng giá trị tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt. Phương án đầu tư, bổ sung vốn điều lệ phải xác định cụ thể danh mục tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt giao cho doanh nghiệp quản lý tài sản đường sắt theo hình thức đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp.

Ba là, quy định cụ thể thủ tục giao tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt được hình thành từ dự án sử dụng vốn nhà nước, được xác lập quyền sở hữu toàn dân theo hướng: (i) Tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt được xác lập quyền sở hữu toàn dân được xử lý theo hình thức giao cho doanh nghiệp quản lý tài sản đường sắt thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý, xử lý đối với tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân; (ii) Tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt là kết quả của quá trình thực hiện dự án sử dụng vốn nhà nước: Quy định cụ thể đối với trường hợp trong dự án đầu tư được cơ quan, người có thẩm quyền phê duyệt có xác định đối tượng thụ hưởng tài sản là kết quả của quá trình thực hiện dự án và đối tượng thụ hưởng là/không phải là doanh nghiệp quản lý tài sản đường sắt; trường hợp trong dự án đầu tư được cơ quan, người có thẩm quyền phê duyệt không xác định đối tượng thụ hưởng tài sản là kết quả của quá trình thực hiện dự án.

Bốn là, hoàn thiện cơ chế khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt theo hướng quy định cụ thể việc khai thác bao gồm cả trường hợp khai thác toàn bộ



hoặc một phần của từng tài sản; trường hợp khai thác một phần của từng tài sản thì phải đảm bảo không làm ảnh hưởng đến việc quản lý, sử dụng và khai thác đối với phần tài sản còn lại để đảm bảo phù hợp với thực tế khai thác tài sản. Đồng thời, để khắc phục khó khăn, vướng mắc hiện nay trong việc thanh toán chi phí trong việc khai thác tài sản, cơ chế quản lý, sử dụng số tiền thu được từ khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt trong trường hợp doanh nghiệp quản lý tài sản trực tiếp tổ chức khai thác tài sản cần được bổ sung theo hướng “khoán” chi phí. Cụ thể, doanh nghiệp quản lý tài sản đường sắt được sử dụng một phần doanh thu từ khai thác tài sản để chi trả các chi phí có liên quan đến hoạt động quản lý, khai thác tài sản, trả nợ vốn vay, vốn huy động liên quan đến khai thác tài sản (nếu có) để đầu tư, nâng cấp, mở rộng tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt, thực hiện nghĩa vụ tài chính với Nhà nước theo quy định của pháp luật và phải hạch toán vào doanh thu của doanh nghiệp; phần còn lại được nộp vào ngân sách nhà nước. Việc quản lý, sử dụng số tiền doanh nghiệp quản lý tài sản đường sắt được sử dụng được thực hiện theo cơ chế tài chính của doanh nghiệp.

Xây dựng Nghị định quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt (bao gồm đường sắt quốc gia và đường sắt đô thị) thay thế Nghị định số 46/2018/NĐ-CP là cần thiết nhằm hoàn thiện cơ sở pháp lý để giải quyết các vướng mắc, bất cập phát sinh trong quá trình giao, quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt, bảo đảm tất cả các tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt do Nhà nước đầu tư, quản lý đều xác định được chủ thể chịu trách nhiệm trước Nhà nước trong quản lý, kế toán tài sản và khai thác tài sản.

Việc quản lý, sử dụng số tiền thu được từ khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia theo cơ chế này sẽ khắc phục được tồn tại, vướng mắc hiện nay; giúp doanh nghiệp quản lý tài sản khai thác tài sản được chủ động trong việc thanh toán bù đắp các chi phí phát sinh trong quá trình tạo ra nguồn thu từ khai thác tài sản; nâng cao trách nhiệm của doanh nghiệp trong quản trị chi phí, góp phần nâng cao hiệu quả kinh doanh của doanh nghiệp, tạo động lực để doanh nghiệp tăng cường, nâng cao hiệu quả hoạt động, tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước; thuận lợi cho công tác thanh, kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước đối với hoạt

động khai thác kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia.

Đồng thời, sửa đổi quy định về việc lập và phê duyệt chi phí liên quan đến việc khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia: Dự toán chi phí có liên quan đến việc khai thác tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt do doanh nghiệp quản lý tài sản đường sắt lập, trình cơ quan, người có thẩm quyền phê duyệt. Không quy định “cứng nhắc” về cơ quan làm chủ tài khoản tạm giữ tại Kho bạc Nhà nước mà cho phép Bộ Giao thông vận tải chỉ định cơ quan làm chủ tài khoản trong trường hợp tài sản được khai thác theo phương thức cho thuê quyền khai thác, chuyển nhượng có thời hạn quyền khai thác tài sản.

Năm là, hoàn thiện các phương thức xử lý tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt đảm bảo phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng và thực tế hiện nay theo hướng bỏ hình thức “Bán tài sản”, “Sử dụng tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia để thanh toán cho nhà đầu tư khi thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình theo hình thức hợp đồng xây dựng - chuyển giao”; đồng thời bổ sung hình thức “Chuyển giao tài sản về địa phương quản lý, xử lý”.

Theo đó, tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt được chuyển giao về địa phương quản lý, xử lý trong các trường hợp: khi có sự thay đổi về quy hoạch, tài sản đã được giao nhưng không còn nhu cầu sử dụng làm tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt, trường hợp khác theo quy định của pháp luật. Việc xử lý tài sản theo hình thức chuyển giao tài sản về địa phương quản lý, xử lý chỉ áp dụng trong trường hợp không tiếp tục sử dụng tài sản đó cho mục đích làm tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia. Đồng thời, cần sửa đổi, bổ sung quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục quyết định và thực hiện xử lý tài sản cho phù hợp với đặc thù tài sản, đồng bộ với các quy định khác về quản lý, sử dụng tài sản công và thực tế hiện nay.

Tài liệu tham khảo:

1. Kết luận số 49-KL/TW ngày 28/02/2023 của Bộ Chính trị về định hướng phát triển giao thông vận tải đường sắt Việt Nam đến năm 2023, tầm nhìn đến năm 2045;
2. Báo cáo tổng kết 05 năm thi hành Luật Đường sắt 2017 của Bộ Giao thông vận tải, tháng 4/2023;
3. Báo cáo tình hình quản lý, sử dụng tài sản kết cấu hạ tầng đường sắt năm 2023 của Bộ Giao thông vận tải;
4. Báo cáo của Tổng công ty Đường sắt Việt Nam, số 1129/ĐS-KTKT ngày 24/4/2024.

Thông tin tác giả:

ThS. Đỗ Thị Hằng - Cục Quản lý công sản (Bộ Tài chính)

Email: dothihang@mof.gov.vn