



PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ CÔNG VÀ MỘT SỐ ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ

DƯƠNG BÁ ĐỨC

Mới đây, Thủ tướng Chính phủ đã giao các bộ ngành, địa phương rà soát những quy định bất cập của pháp luật về đầu tư công, các khó khăn, vướng mắc phát sinh đối với dự án sử dụng vốn đầu tư công trong thời gian qua và kiến nghị sửa đổi, bổ sung văn bản cụ thể. Bài viết trao đổi về một số vấn đề liên quan đến những bất cập hiện nay của pháp luật về đầu tư công, từ đó đưa ra các kiến nghị đối với những vấn đề này.

Từ khóa: Đầu tư công, ngân sách nhà nước, chủ trương đầu tư

LAW ON PUBLIC INVESTMENT: PROPOSALS AND RECOMMENDATIONS

Duong Ba Duc

Recently, the Prime Minister has assigned ministries, industries, and localities to review the inadequacies of the law on public investment, difficulties and problems arising for projects using public investment capital during the past time and has proposed amendments and supplements to specific documents. The article discusses issues related to the current shortcomings of the law on public investment, thereby making recommendations.

Keywords: Public investment, state budget, investment policy

Ngày nhận bài: 25/6/2022

Ngày hoàn thiện biên tập: 13/7/2022

Ngày duyệt đăng: 21/7/2022

Những vấn đề chung

Hiện nay, hệ thống pháp luật về đầu tư công (ĐTC) đã được hoàn thiện theo hướng phân cấp mạnh mẽ, tăng cường trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân có liên quan trong hoạt động ĐTC. So với Luật ĐTC số 49/20214/QH13 thì Luật ĐTC số 39/2019/QH14 có hiệu lực từ ngày 01/01/2020 đã thực hiện tăng cường phân cấp ở các khâu như quy trình thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn, thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, tăng cường trách nhiệm của người quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư...

Bên cạnh những kết quả đạt được, thực tiễn cho

thấy, cơ chế quản lý liên quan đến ĐTC vẫn còn những bất cập ảnh hưởng đến kết quả thực hiện kế hoạch ĐTC, cụ thể như sau:

Thứ nhất, theo quy định của Luật ĐTC, kế hoạch ĐTC được xây dựng cho cả giai đoạn 5 năm và được xây dựng trên cơ sở kế hoạch tài chính trung hạn và Chiến lược, kế hoạch vay trả nợ công trung hạn chỉ là định hướng khung kế hoạch 5 năm, còn cụ thể hóa nguồn vốn vẫn phụ thuộc vào kế hoạch ngân sách hằng năm và dự kiến cuốn chiếu 3 năm. Do vậy, việc quy định xây dựng kế hoạch ĐTC ổn định 5 năm và bố trí chi tiết nguồn vốn cho từng dự án sẽ không thống nhất với kế hoạch tài chính ngân sách và kế hoạch vay trả nợ công 3 năm.

Thứ hai, thực tế trong giai đoạn xây dựng kế hoạch ĐTC giai đoạn 2016-2020 và giai đoạn 2021-2025 đã bộc lộ không ít tồn tại. Theo đó, khả năng cân đối nguồn vốn ngân sách trung ương (NSTW) không đảm bảo đủ nguồn cho các dự án đã bố trí trong trung hạn dẫn đến tình trạng nhiều dự án phải kéo dài thời gian thực hiện và chuyển sang bố trí vốn ở giai đoạn sau. Việc bố trí danh mục dự án cụ thể trong 5 năm không tạo sự linh hoạt trong công tác điều hành vốn của Chính phủ, nhiều dự án quan trọng quốc gia còn thiếu vốn nhưng không thể bố trí được nguồn để đầu tư (do nguồn vốn đã phân bổ hết cho các dự án). Bên cạnh đó, các bộ, ngành, địa phương khi đăng ký danh mục dự án trung hạn không gắn với các quy hoạch, nên phải điều chỉnh nhiều lần dẫn đến thay đổi danh mục dự án Chính phủ đã báo cáo Quốc hội. Do vậy, khi thay đổi Chính phủ phải trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH), nhiều lần làm ảnh hưởng đến công tác giải ngân vốn, gây lãng phí NSNN... Nhiều dự án ODA đã được bố trí trong kế hoạch ĐTC trung hạn nhưng cũng không giải ngân được, trong khi đó



những dự án đã có chủ trương đầu tư và có khả năng giải ngân vốn lại không bố trí trong kế hoạch trung hạn...

Thứ ba, Luật ĐTC không quy định trách nhiệm của Bộ Tài chính trong việc phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KT&ĐT) ngay từ khâu hướng dẫn lập kế hoạch ĐTC trung hạn, hằng năm; thẩm định phương án phân bổ kế hoạch ĐTC trung hạn, hằng năm của Bộ, ngành, địa phương và kiểm tra giám sát. Do vậy, trong quá trình triển khai phân bổ kế hoạch ĐTC trung hạn giai đoạn 2021-2025 và kế hoạch năm, Bộ Tài chính chỉ được tham gia tổng thể phương án phân bổ vốn trước khi trình Chính phủ báo cáo Quốc hội. Việc tham gia ý kiến của Bộ Tài chính không còn giá trị vì danh mục dự án, mức vốn, nguyên tắc, thứ tự ưu tiên bố trí vốn các dự án đều đã được Bộ KT&ĐT thẩm định, thống nhất với các Bộ, địa phương.

Trong quá trình tham gia phương án tổng thể với Bộ KT&ĐT, Bộ Tài chính đã chỉ ra nhiều vấn đề không phù hợp với quy định của Luật ĐTC, Nghị quyết số 973/NQ/2020/UBTVQH14 của UBTVQH như: Không bố trí đủ vốn thu hồi ứng, nợ xây dựng cơ bản (XDCB), bố trí vượt 30% vốn NSTW hỗ trợ có mục tiêu, các dự án liên vùng không đảm bảo quy định của Luật Quy hoạch, Luật Giao thông đường bộ, Luật ĐTC. Đồng thời, Bộ Tài chính cũng đã có ý kiến về việc nhiều danh mục dự án không đủ điều kiện đưa vào kế hoạch trung hạn... Tuy nhiên, các ý kiến của Bộ Tài chính không được Bộ KT&ĐT tiếp thu báo cáo Chính phủ, Quốc hội (do phương án được Bộ KT&ĐT đã thống nhất với bộ, địa phương trong quá trình thẩm định phương án phân bổ theo quy định của Luật ĐTC). Thực tế kế hoạch ĐTC trong giai đoạn 2021-2025 nhiều dự án đã báo cáo Quốc hội nhưng đến nay vẫn chưa đủ thủ tục đầu tư để Thủ tướng Chính phủ giao kế hoạch vốn trung hạn; nhiều dự án đã được giao kế hoạch ĐTC trung hạn nhưng phải điều chỉnh danh mục dự án, nhiều dự án chuyển tiếp của giai đoạn trước không có nguồn (thực chất là dự án mới bổ sung từ nguồn dự phòng trung hạn không đảm bảo được nguồn) phải bố trí giai đoạn 2021-2025.

Thứ tư, thực hiện Nghị quyết Trung ương, Bộ Tài chính đang hoàn thiện Đề án Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý, phân bổ ngân sách nhà nước (NSNN) để bảo đảm vai trò chủ đạo của NSTW và chủ động của NSDP, các cơ quan đơn vị có liên quan, trên tinh thần phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cho các địa phương để chủ động thực hiện, và sẽ được thể chế trong Luật NSNN sửa đổi.

Đối với các vấn đề này, Bộ Tư pháp cần phối hợp cùng Bộ KT&ĐT đánh giá tổng thể tình hình triển khai Luật ĐTC trong giai đoạn vừa qua, đề xuất các

quan điểm, nguyên tắc sửa đổi để tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc, theo nguyên tắc kế hoạch ĐTC chỉ là định hướng; nguồn vốn chi ĐTC là một phần không thể tách rời chi NSNN, Kế hoạch ĐTC được xây dựng theo kế hoạch 3 năm cuốn chiếu và là một nội dung của kế hoạch tài chính – NSNN và đảm bảo tuân thủ quy định của Luật NSNN, Kế hoạch tài chính – NSNN 03 năm chỉ trình các cấp thẩm quyền tham khảo, không phê duyệt, không điều chỉnh vì thực chất đã được cập nhật trong kế hoạch hằng năm... Bên cạnh đó, cần làm rõ trách nhiệm của Bộ Tài chính trong việc phối hợp với Bộ KT&ĐT thực hiện hướng dẫn lập, thẩm định, kiểm tra phân bổ kế hoạch vốn ĐTC trung hạn ngay từ khâu bố trí số kiểm tra đến khâu tổng hợp phương án tổng thể báo cáo Chính phủ, Quốc hội phê duyệt.

Những nội dung cụ thể

Các vướng mắc liên quan đến Luật Đầu tư công

Về đối tượng ĐTC

Theo quy định tại Khoản 22 Điều 4 Luật Đầu tư, vốn ĐTC bao gồm: vốn NSNN; vốn từ nguồn thu hợp pháp khác của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, Điều 5 Luật ĐTC quy định về đối tượng ĐTC lại chưa bao quát phạm vi đầu tư từ nguồn NSNN như Luật NSNN, các Luật chuyên ngành (Luật số 69/2014/QH13, Luật số 15/2017/QH14...). Thực tiễn thực hiện đã nảy sinh vướng mắc: nguồn xử lý nhà đất, các bộ, cơ quan trung ương đã nộp NSNN, nhưng nếu trong năm phát sinh thu chưa có dự án hoặc thực hiện ít hơn nguồn thu đã nộp thì hầu như không được bố trí trong tổng nguồn vốn đầu tư từ NSTW các năm sau; việc bố trí vốn đầu tư nguồn NSNN để tăng vốn điều lệ cho các doanh nghiệp (DN), ngân hàng thương mại (NHTM) nhà nước giữ 100% chưa được thực hiện...

Do vậy, trong thời gian tới, cần bổ sung các nhiệm vụ đầu tư xây dựng, mua sắm, nâng cấp trụ sở làm việc từ nguồn xử lý nhà đất và các nhiệm vụ đầu tư vốn nhà nước vào DN từ nguồn cổ phần, thoái vốn, cổ tức, lợi nhuận được chia tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; thu phần lợi nhuận sau thuế còn lại sau khi trích lập các quỹ của DN (bao gồm cả khu vực ngân hàng); các nhiệm vụ đầu tư khác theo quy định.

Bên cạnh đó, quy định tại khoản 6 Điều 5 Luật ĐTC, dẫn đến cách hiểu chỉ hỗ trợ cho các đối tượng chính sách theo “quyết định” cụ thể của Thủ tướng Chính phủ. Thực tế hiện nay, NSNN đã và đang bố trí vốn cấp cho Ngân hàng Chính sách xã hội (NH



CSXH) và các tổ chức tín dụng để cho vay một số đối tượng chính sách được quy định tại các Nghị định của Chính phủ. Do vậy, cần sửa đổi nội dung này tại Luật ĐTC như sau: “Hỗ trợ đầu tư cho các đối tượng chính sách khác theo quy định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ”.

Ngoài ra, quy định tại khoản 6 Điều 5 Luật ĐTC, chưa rõ cấp bù lãi suất tín dụng ưu đãi có bao gồm cho các NHTM khi thực hiện chính sách tín dụng ưu đãi Nhà nước giao hay không. Do đó, có thể phát sinh các quan điểm khác nhau về việc cấp bù lãi suất tín dụng cho các NHTM có thuộc chi đầu tư phát triển hay không. Thực tế thời gian qua, Bộ KT&ĐT không bố trí dự toán kinh phí để các NHTM thực hiện cho vay ưu đãi các chương trình chính sách tín dụng nên các NHTM không có nguồn để thực hiện. Cụ thể, ước tính đến hết năm 2021, Bộ KT&ĐT chưa bố trí đối với các khoản kinh phí các NHTM đã thực hiện hỗ trợ cho các chương trình chính sách là khoảng 2.200 tỷ đồng. Trong kế hoạch ĐTC trung hạn 2021-2025 tại Nghị quyết số 29/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội cũng không bố trí vốn cấp bù chênh lệch lãi suất thương mại. Do vậy, cần sửa đổi, bổ sung Luật ĐTC quy định đối tượng ĐTC bao gồm cả “cấp bù lãi suất tín dụng ưu đãi cho các NHTM” vào khoản 6 Điều 5 Luật ĐTC để tránh phát sinh các quan điểm khác nhau trong quá trình triển khai thực hiện.

- Căn cứ quy định tại khoản 6 Điều 5 của Luật ĐTC, Quyết định số 1630/QĐ-TTg ngày 28/9/2021 của Thủ tướng Chính phủ ban hành kế hoạch triển khai Chỉ thị số 40-CT/TW và Kết luận số 06-KL/TW của Ban Bí thư, các địa phương đã thực hiện bố trí nguồn NSDP để ủy thác cho Ngân hàng Chính sách Xã hội theo quy định của Luật ĐTC, Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn thực hiện; tuy nhiên, trình tự, thủ tục, định mức chi ủy thác cho Ngân hàng Chính sách Xã hội không thống nhất giữa các địa phương. Vì vậy, cần sửa đổi, bổ sung quy định Luật ĐTC và các văn bản hướng dẫn thực hiện về các nội dung này.

Về phân loại dự án ĐTC

Theo quy định tại Tiết a, Khoản 1, Điều 6 Luật ĐTC, dự án có cấu phần xây dựng là dự án đầu tư xây dựng mới, cải tạo, nâng cấp, mở rộng dự án đã đầu tư xây dựng, bao gồm cả phần mua tài sản, mua trang thiết bị của dự án. Theo quy định nêu trên thì các dự án bố trí vốn ĐTC bao gồm các dự án cải tạo, tuy nhiên, quá trình triển khai thực hiện cho thấy, hàng năm căn cứ vào tính chất đặc thù của các dự án cải tạo, sửa chữa, bảo trì cơ sở vật chất thuộc phạm vi được giao quản lý của các cơ quan đơn vị được bố trí kinh phí thường xuyên theo quy định của Luật NSNN

để giải quyết kịp thời nhu cầu trước mắt khắc phục hậu quả mưa bão, lụt lội, bảo trì, bảo dưỡng thường xuyên... Việc quy định nội dung cải tạo dự án đã đầu tư xây dựng tại Luật ĐTC nêu trên sẽ mất nhiều thời gian gây khó khăn trong triển khai thực hiện và không đáp ứng được nhu cầu sửa chữa cấp bách, bảo trì, bảo dưỡng thường xuyên của các dự án vì phải thực hiện quy trình ĐTC, xây dựng kế hoạch trung hạn theo quy định của Luật ĐTC. Để khắc phục những vướng mắc nêu trên, cần sửa Tiết a, Khoản 1, Điều 6 Luật ĐTC cho phù hợp với thực tế.

Về phân cấp thẩm quyền thẩm định, phê duyệt thiết kế, dự toán dự án sử dụng vốn từ nguồn thu hợp pháp để lại cho đầu tư của đơn vị sự nghiệp tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư

Hiện nay, đơn vị sự nghiệp công lập tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư đã được phân cấp phê duyệt quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư dự án nhóm A, B, C sử dụng vốn từ nguồn thu hợp pháp của đơn vị dành để đầu tư. Do vậy, cần xem xét, phân cấp về thẩm quyền thẩm định, phê duyệt thiết kế, dự toán dự án sử dụng vốn từ nguồn thu hợp pháp để lại cho đầu tư của đơn vị sự nghiệp tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư.

Về kéo dài thời gian thực hiện các dự án sử dụng vốn NSNN

Khoản 2, Điều 68 Luật ĐTC quy định thời gian thực hiện và giải ngân vốn kế hoạch ĐTC hằng năm đến ngày 31/01 năm sau. Trường hợp bất khả kháng, HĐND cấp tỉnh quyết định đối với vốn NSDP cho phép kéo dài thời gian thực hiện nhưng không quá 31/12 năm sau. Quy định trên có bất cập là chưa quy định cụ thể các trường hợp “bất khả kháng”, quy định HĐND tỉnh quyết định kéo dài đối với vốn NSDP sẽ mất nhiều thời gian, thiếu tính chủ động cho các địa phương (cấp huyện, cấp xã) vì HĐND tỉnh thường tổ chức 02 đến 03 kỳ họp/năm.

Do vậy, cần xem xét, sửa đổi Khoản 2, Điều 68 Luật ĐTC theo hướng cho phép HĐND cấp huyện, cấp xã quyết định kéo dài thời gian thực hiện nhưng không quá 31/12 năm sau đối với nguồn vốn ngân sách cấp mình quản lý; quy định cụ thể những trường hợp nào được phép kéo dài thời gian giải ngân kế hoạch vốn.

Về kéo dài thời gian thực hiện và giải ngân vốn nguồn thu hợp pháp

Hiện nay, theo quy định tại Luật ĐTC và Nghị định quy định chi tiết một số Điều của Luật ĐTC chỉ quy định về việc kéo dài thời gian thực hiện và giải ngân vốn kế hoạch ĐTC nguồn NSNN hàng năm. Như vậy, quy định hiện hành chưa có quy định về điều kiện và thẩm quyền cho phép kéo dài thời gian thực hiện và giải ngân vốn kế hoạch ĐTC nguồn vốn từ nguồn thu



hợp pháp khác do đó gây lúng túng trong triển khai thực hiện, đề nghị cần có hướng dẫn cụ thể.

Về tỷ lệ vốn NSTW hỗ trợ có mục tiêu cho NSDP

Luật ĐTC và Nghị quyết số 973/NQ/2020/UBTVQH14 của UBTVQH chỉ tính 30% đối với vốn trong nước (không bao gồm vốn Chương trình mục tiêu quốc gia, vốn ODA). Luật NSNN quy định tổng mức hỗ trợ NSTW cho NSDP tối đa không quá 30% tổng chi đầu tư của NSTW. Do vậy, cần quy định tỷ lệ vốn NSTW hỗ trợ có mục tiêu cho NSDP phải đảm bảo thống nhất Luật NSNN tối đa không quá 30% tổng chi đầu tư của NSTW.

Về cắt giảm kế hoạch ĐTC trung hạn

Luật ĐTC không quy định việc cắt giảm kế hoạch ĐTC trung hạn đối với số vốn kế hoạch hàng năm không giải ngân hết. Khoản 4, Điều 44, Nghị định số 40/2020/NĐ-CP ngày 06/4/2020 của Chính phủ dẫn đến trường hợp nhiều dự án vì lý do khách quan không giải ngân hết vốn kế hoạch năm, không thuộc trường hợp được phép kéo dài thời gian thực hiện và giải ngân quy định tại Điều 48, Nghị định số 40/2020/NĐ-CP ngày 06/4/2020 sẽ bị hủy dự toán năm, đồng thời cắt giảm kế hoạch ĐTC trung hạn sẽ dẫn đến thiếu vốn để hoàn thành theo tiến độ được duyệt. Theo đó, để hoàn thành dự án, NSTW sẽ phải bổ sung kế hoạch ĐTC trung hạn cho các dự án để đảm bảo đủ vốn theo tổng mức đầu tư đã được duyệt. Việc cắt giảm hoặc bổ sung kế hoạch trung hạn của các bộ, cơ quan trung ương và địa phương thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội nên sẽ phải thực hiện rất nhiều thủ tục để báo cáo Quốc hội. Do vậy, Bộ KT&ĐT cần chủ trì, nghiên cứu đề xuất sửa đổi quy định trên đảm bảo phù hợp, tránh vướng mắc trong quá trình thực hiện, báo cáo Chính phủ quyết định.

Về việc tách giai đoạn bồi thường, hỗ trợ tái định cư, giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập

Theo quy định tại Khoản 1, Điều 5, Luật ĐTC, trường hợp thật sự cần thiết tách riêng việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng (GPMB) 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, HĐND 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. Quy định nêu trên mới cho phép tách riêng việc GPMB, hỗ trợ, tái định cư thành dự án độc lập đối với dự án quan trọng quốc gia và dự án nhóm A, không quy định các dự án nhóm B, C dẫn đến việc triển khai thực hiện giải ngân vốn chậm (vì phải đợi thực hiện xong phần đền bù công tác GPMB thì mới triển khai thực hiện dự án). Do vậy, cần cho phép xây dựng dự án bồi thường, hỗ

trợ, tái định cư, GPMB thành dự án độc lập tương tự như dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A.

Về thẩm quyền điều chỉnh chủ trương đầu tư các dự án nhóm A sử dụng vốn NSNN

Theo Khoản 1, Điều 34, Luật ĐTC số 39/2019/QH14, việc điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án ĐTC nhóm A đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ. Trong khi đó, tại khoản 6 Điều 17, việc phê duyệt chủ trương đầu tư các dự án nhóm A đã được phân cấp cho HĐND cấp tỉnh. Do vậy, Luật số 03/2022/QH15 sửa đổi, bổ sung một số Điều của 09 Luật (trong đó có Luật ĐTC). Theo đó, thẩm quyền quyết định điều chỉnh chủ trương đầu tư đối với dự án ĐTC nhóm B, C sử dụng vốn ODA là cơ quan, người có thẩm quyền đã được phân cấp theo quy định tại Luật này. Nhằm tăng cường phân cấp, đảm bảo thống nhất với Luật số 03/2022/QH15 nêu trên, việc điều chỉnh chủ trương đầu tư các dự án nhóm A đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề nghị phân cấp cho HĐND cấp tỉnh.

Về hệ thống thông tin

Tiết b, Khoản 1, Điều 51, Nghị định số 40/2020/NĐ-CP của Chính phủ quy định: "Dự án ĐTC không được giải ngân nếu không có danh mục và số liệu giao kế hoạch hàng năm trên Hệ thống", và có hiệu lực thực hiện kể từ ngày 6/4/2020. Tuy nhiên, thời gian qua, Hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu quốc gia về ĐTC của Bộ KT&ĐT chưa kết nối được thông tin với hệ thống quản lý dữ liệu về giải ngân của Bộ Tài chính, do vậy, Kho bạc Nhà nước không có thông tin về dự án ĐTC đã có danh mục và số liệu giao kế hoạch hàng năm trên Hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu quốc gia về ĐTC hay chưa để không thực hiện giải ngân cho dự án như quy định trên. Vì vậy, cần nghiên cứu sửa Tiết b, Khoản 1, Điều 51 Nghị định số 40/2020/NĐ-CP của Chính phủ cho đảm bảo phù hợp với tình hình thực tế thực hiện trong điều kiện chưa kết nối được thông tin giữa 2 hệ thống thông tin của Bộ KT&ĐT và Bộ Tài chính.

Về các vướng mắc liên quan đến chương trình, dự án

- Về điều chỉnh chương trình, dự án (Điều 43 Luật ĐTC 2019): Hiện đang có sự khác nhau giữa quy định của Luật ĐTC và Nghị định số 114/2021/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý và sử dụng vốn ODA, vay ưu đãi về điều chỉnh chủ trương đầu tư đối với các dự án trọng điểm quốc gia. Do vậy, cần bổ sung thêm quy định trong Luật ĐTC về việc giao cho Chính phủ hướng dẫn rõ về việc các trường hợp, quy trình điều chỉnh chủ trương đầu tư cho dự án trọng điểm quốc gia ngoài các trường hợp quy định tại Điều 43 Luật ĐTC.

- Về thời gian thực hiện dự án (Điều 52 Luật ĐTC 2019): Đối với các dự án ODA, vốn vay ưu đãi, thời



gian thực hiện dự án được tính từ khi bố trí vốn đối ứng, trong khi vốn ODA, vay ưu đãi chỉ có thể giải ngân rất lâu sau đó do phải thỏa thuận được với nhà tài trợ và thỏa thuận vay có hiệu lực mới có thể giải ngân (khác với các dự án chỉ sử dụng vốn đầu tư trong nước). Vì vậy, hầu hết các dự án sử dụng vốn ODA, vay ưu đãi đều phải gia hạn thời gian thực hiện dự án, dẫn đến phát sinh nhiều thủ tục hành chính trong quá trình thực hiện. Vì vậy, cần cần nhắc để có quy định thời gian thực hiện dự án phù hợp với đặc thù của các dự án ODA, vay ưu đãi.

- Về bố trí kế hoạch vốn ODA: Cần cần nhắc bổ sung quy định về điều kiện để được bố trí vốn kế hoạch ĐTC hằng năm riêng cho chương trình, dự án sử dụng vốn vay ODA, vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài để phù hợp với các thủ tục ký kết và hiệu lực của Hiệp định vay nước ngoài.

- Về Dự án hỗ trợ kỹ thuật sử dụng vốn ODA (Tiết d, Khoản 4, Điều 17 Luật ĐTC): Hiện tại, Dự án HTKT sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ để chuẩn bị dự án đầu tư đang được coi là một dự án đầu tư và cần được phê duyệt Chủ trương đầu tư và Quyết định đầu tư. Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương đầu tư các dự án này theo quy định tại Tiết d, Khoản 4, Điều 17 Luật ĐTC) và người đứng đầu cơ quan chủ quản quyết định đầu tư (theo quy định tại khoản 2, Điều 20 Nghị định 114/2021/NĐ-CP). Như vậy, đối với dự án loại này, để phê duyệt Quyết định đầu tư, chủ đầu tư vẫn phải lập báo cáo nghiên cứu khả thi với trình tự lập, thẩm định theo Khoản 2, Điều 20; Khoản 3, Điều 41; Khoản 2, Điều 44 và Điều 45 của Luật ĐTC. Theo Nghị định số 59/2015/NĐ-CP ngày 18/6/2015 của Chính phủ quy định về quản lý dự án đầu tư xây dựng thì trình tự thực hiện đầu tư xây dựng, dự án đầu tư bao gồm các khâu giai đoạn chuẩn bị dự án, giai đoạn thực hiện dự án và giai đoạn kết thúc xây dựng. Giữa pháp luật ĐTC và pháp luật xây dựng chưa thống nhất, cần rà soát lại để đảm bảo thống nhất.

Các vướng mắc liên quan đến Luật Xây dựng

Về công tác thẩm định bản vẽ thiết kế, dự toán xây dựng công trình


Điều 13 và Điều 36 Nghị định số 15/2021/NĐ-CP ngày 03/3/2021 của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng quy định thì các dự án nhóm B của Bộ, cơ quan trung ương thực hiện tại các địa phương phải trình Bộ Xây dựng thẩm định. Các dự án nằm ở các địa phương khác nhau, thời gian di chuyển, phối hợp nộp, bổ sung hồ sơ thẩm định kéo dài, ảnh hưởng đến thời gian tổ chức thực hiện. Trong thời gian tới, cần sửa đổi thẩm quyền thẩm định dự án

nhóm B trở xuống là Sở xây dựng.

Về thẩm quyền quyết định đầu tư xây dựng

Khoản 17, Điều 1 Luật số 62/2020/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng, Điều 60 của Luật Xây dựng số 50/2014/QH13 quy định về thẩm quyền quyết định đầu tư xây dựng. Tuy nhiên, tại Điều 3 Luật Xây dựng số 50/2014/QH13 và Khoản 1 Điều 1 Luật số 62/2020/QH14 sửa đổi, bổ sung một số khoản của Điều 3 Luật Xây dựng số 50/2014/QH13 không giải thích về "Chủ sở hữu" hoặc "Đại diện chủ sở hữu". Theo quy định tại Khoản 1, Điều 3 Luật quản lý, sử dụng tài sản công số 15/2017/QH14 thì tài sản công thuộc sở hữu toàn dân, đại diện chủ sở hữu là Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; pháp luật hiện hành không quy định cụ thể "chủ sở hữu" của tài sản công. Đồng thời, Luật quản lý, sử dụng tài sản công và các văn bản quy định chi tiết thi hành Luật không có quy định về "người quản lý tài sản công", chỉ có quy định về "cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao quản lý, sử dụng tài sản công", "người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao quản lý, sử dụng tài sản công", "đối tượng được giao tài sản kết cấu hạ tầng",...

Như vậy, tài sản (trụ sở làm việc; phương tiện đi lại; máy móc, thiết bị, phương làm việc...) do các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập được giao quản lý, sử dụng là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu; Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu, không phải là "Chủ sở hữu" hoặc "Đại diện chủ sở hữu".

Khi triển khai thực hiện đầu tư xây dựng, cải tạo, mở rộng, nâng cấp trụ sở làm việc, không xác định rõ ràng được "Chủ sở hữu" hoặc "Đại diện chủ sở hữu" có thẩm quyền để quyết định đầu tư xây dựng. Do vậy, các cơ quan thẩm quyền nghiên cứu, quy định rõ ràng, cụ thể để đảm bảo có sự thống nhất giữa các Luật, cũng như tránh sự chồng chéo, thuận tiện trong công tác tổ chức thực hiện, chấp hành và tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật của các đơn vị triển khai. 

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội (2019), Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14;
2. Chính phủ (2021), Nghị định 15/2021/NĐ-CP ngày 03/3/2021 về quản lý dự án đầu tư xây dựng quy định;
3. Thủ tướng Chính phủ (2022), Quyết định số 548/QĐ-TTg ngày 02/5/2022 về thành lập 6 tổ công tác kiểm tra, đôn đốc, tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, đẩy mạnh giải ngân vốn đầu tư công năm 2022.

Thông tin tác giả:

Dương Bá Đức - Vụ Đầu tư (Bộ Tài chính)

Email: duongbaduc@mof.gov.vn