|  |  |
| --- | --- |
| **BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ**~~. .~~ | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM****Độc lập – Tự do – Hạnh phúc**~~. .~~ |
| Số: /BC-BKHĐT | *Hà Nội, ngày tháng năm 2018* |

**BÁO CÁO**

**Tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện Luật Đầu tư công**

~~. .~~

**1. Đánh giá sơ bộ kết quả 3 năm thực hiện Luật Đầu tư công và các văn bản hướng dẫn kèm theo**

Việc Quốc hội thông qua Luật số 49/2014/QH13 về đầu tư công khẳng định chủ trương, đường lối đúng đắn của Đảng và Nhà nước đối với công tác quản lý nhà nước về đầu tư công, tạo cơ sở pháp lý thống nhất, đồng bộ và hoàn chỉnh, nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý hoạt động đầu tư và sử dụng vốn đầu tư công; khắc phục tình trạng đầu tư phân tán, dàn trải trong đầu tư công, góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư theo đúng mục tiêu, định hướng của chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội của đất nước.

Luật Đầu tư công đã quán triệt và thể chế hóa các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng về cơ cấu lại nền kinh tế nói chung và cơ cấu lại đầu tư mà trọng tâm là cơ cấu lại đầu tư công. Luật Đầu tư công với nhiều nội dung đổi mới và quy định chặt chẽ trong toàn bộ quá trình đầu tư, từ khâu quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư; lập, theo dõi và đánh giá thực hiện kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công, đã nhận được sự đồng thuận rất cao của các cơ quan Quốc hội, của cử tri cả nước và các cấp, các ngành, các tổ chức quốc tế và các nhà tài trợ nước ngoài.

Triển khai Luật Đầu tư công và các nghị định hướng dẫn thi hành đã ngăn ngừa được sự tùy tiện, chủ quan, duy ý chí trong việc quyết định chủ trương đầu tư; đã phân cấp mạnh mẽ cho các bộ, ngành trung ương và địa phương trong quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư dự án, đi đôi các chế tài nâng cao trách nhiệm của người ra quyết định chủ trương đầu tư; bổ sung quy định về thẩm định nguồn vốn và cân đối vốn trước khi quyết định chủ trương đầu tư đã tạo điều kiện nâng cao chất lượng và hiệu quả của chương trình, dự án đầu tư công, bảo đảm bố trí vốn một cách tập trung cho các mục tiêu, dự án ưu tiên cần thiết phải đầu tư, khắc phục tình trạng phê duyệt quá nhiều dự án, đầu tư dàn trải, lãng phí, kém hiệu quả trong đầu tư công[[1]](#footnote-1); đổi mới công tác lập kế hoạch đầu tư, chuyển từ việc lập kế hoạch ngắn hạn, hằng năm sang kế hoạch trung hạn 5 năm, phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm, 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, tạo ra sự công khai, minh bạch trong phân bổ nguồn lực của Nhà nước; việc lập, phân bổ và giao kế hoạch vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước và trái phiếu Chính phủ được quản lý ngày càng chặt chẽ, công khai và minh bạch; 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...

Trong thực tế triển khai thực hiện Luật Đầu tư công, các cấp, các ngành từ Trung ương đến địa phương cơ sở nhận thức rõ hơn trách nhiệm của cơ quan, đơn vị mình; quán triệt các yêu cầu tăng cường quản lý đầu tư phát triển trong tất cả các khâu, từ quy hoạch, kế hoạch, chuẩn bị đầu tư, xây dựng dự án, bố trí vốn tập trung, đến triển khai, giám sát thực hiện, kiểm toán, quyết toán, nghiệm thu công trình, dự án.

Việc giao cho các bộ, ngành, địa phương lựa chọn danh mục dự án, dự kiến phân bổ chi tiết vốn ngân sách trung ương, bổ sung có mục tiêu đã tạo quyền chủ động trong việc bố trí kế hoạch đầu tư, lồng ghép các nguồn vốn; nâng cao hiệu quả đầu tư và trách nhiệm trong việc bố trí vốn của cơ quan, đơn vị mình. Việc bố trí vốn đầu tư được tập trung hơn trước, đã góp phần đẩy nhanh tiến độ, sớm đưa công trình, dự án vào sử dụng phát huy hiệu quả; đã dành số vốn đáng kể để thanh toán vốn ứng trước và xử lý dứt điểm nợ đọng xây dựng cơ bản trong giai đoạn 2016-2020, trong đó, đã giải quyết thanh toán 100% số vốn nợ đọng xây dựng cơ bản nguồn vốn ngân sách trung ương; hoàn trả 68,4% số vốn ứng trước kế hoạch của giai đoạn trước chưa có nguồn để hoàn trả; số lượng dự án khởi công mới giảm mạnh. Tình trạng nợ đọng xây dựng cơ bản được kiểm soát chặt chẽ hơn. Việc bố trí vốn đầu tư bước đầu đã có sự kiểm soát tốt, các dự án đầu tư về cơ bản được thực hiện theo đúng mức vốn kế hoạch đã giao, góp phần hạn chế nợ đọng xây dựng cơ bản và ứng trước kế hoạch vốn nhưng chưa có nguồn để hoàn trả.

Tuy nhiên, Luật Đầu tư công là một luật mới, ban hành lần đầu tiên trong lĩnh vực đầu tư công, có liên quan trực tiếp đến quyền lợi, lợi ích, quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của tất cả các bộ, ngành và địa phương. Do vậy, khó tránh khỏi những khó khăn do phải thực hiện những quy định mới, những vướng mắc về cách hiểu, cách làm cũng như còn một số nội dung cần phải nhìn nhận và hoàn thiện sau một thời gian triển khai thực hiện.

Nguyên nhân của những khó khăn, vướng mắc là do:

(i) Luật quy định nhiều nội dung đổi mới, một số cơ quan, đơn vị vẫn chưa nắm vững và nhận thức đầy đủ các quy định của Luật và các Nghị định hướng dẫn thi hành, nên trong việc triển khai thực hiện ở nhiều đơn vị vẫn còn lúng túng, triển khai thực hiện một số quy định còn chưa phù hợp, đề xuất và triển khai thực hiện một số nội dung không đúng với các quy định của pháp luật, trái thẩm quyền,...

(ii) Một số cơ quan, đơn vị chấp hành các quy định pháp luật về đầu tư công chưa nghiêm, chưa thực hiện đầy đủ các quy định về phê duyệt chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư, thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn, bố trí vốn không phù hợp với các nguyên tắc, tiêu chí Quốc hội, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ đã đề ra, nên phải điều chỉnh kế hoạch giao vốn nhiều lần và kéo dài thời gian giao vốn; theo dõi, đánh giá, kiểm tra kế hoạch, chương trình, dự án thực hiện chưa sát sao, chưa đầy đủ;

(iii) Chất lượng chuẩn bị dự án chưa tốt, vẫn còn tình trạng một số dự án chuẩn bị đầu tư và phê duyệt quyết định chủ trương đầu tư dự án, quyết định đầu tư dự án mang tính hình thức để có điều kiện ghi vốn; phê duyệt quyết định chủ trương đầu tư không phù hợp với thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn. Dẫn đến sau khi bố trí kế hoạch lại yêu cầu điều chỉnh quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư, thậm chí phải thẩm định lại nguồn vốn và khả năng cân đối vốn.

**2. Về một số khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai kế hoạch đầu tư công**

Nhìn chung, các bộ, ngành và địa phương có nhiều ý kiến khác nhau trên cơ sở thực tiễn triển khai Luật ở các cơ quan, đơn vị và các ý kiến của các bộ, ngành, địa phương là chính đáng. Tuy nhiên, với nhiệm vụ được giao là tổng hợp các báo cáo, Ban cán sự Đảng Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã chỉ đạo công tác nghiên cứu, rà soát, tổng hợp các vấn đề nổi cộm nhất, trên tinh thần đổi mới, cái gì tốt, hiệu quả thì giữ lại; cái gì chưa rõ thì hướng dẫn cho dễ hiểu, dễ làm và cụ thể hơn; cái gì thực sự vướng mắc, cản trở thì báo cáo cấp có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung để hoàn thiện hơn.

Qua công tác tổng hợp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư xin báo cáo Chính phủ 03 nhóm vấn đề vướng mắc chủ yếu như sau:

*a) Nhóm vấn đề liên quan đến đối tượng dự án:*

Việc quy định hoặc phân loại một số đối tượng dự án chưa cụ thể hoặc chưa rõ ràng dẫn tới công tác triển khai lập, thẩm định, phê duyệt chủ trương đầu tư, phê duyệt dự án và bố trí kế hoạch vốn gặp nhiều vướng mắc, cụ thể:

(1) Việc quy định các dự án không phân biệt tổng mức đầu tư thuộc phạm vi quy hoạch của Di tích quốc gia đặc biệt là dự án nhóm A *(khoản 1 Điều 8)* dẫn tới khó khăn là các dự án có quy mô nhỏ kỹ thuật đơn gian, không ảnh hưởng đến di tích gốc vẫn phải thực hiện các thủ tục phức tạp và trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quyết định chủ trương đầu tư.

Do vậy, việc quy định lại tiêu chí phân loại dự án đối với những dự án tại địa bàn di tích quốc gia đặc biệt là cần thiết, trong đó chỉ quy định theo hướng dự án là nhóm A đối với các hạng mục thuộc vùng lõi của di tích quốc gia đặc biệt hoặc các hạng mục thuộc di tích gốc, còn lại các dự án khác không quy định là nhóm A và thực hiện theo quy định như các dự án thông thường khác.

(2) Việc phân loại dự án có cấu phần xây dựng và dự án không có cấu phần xây dựng chưa cụ thể, rõ ràng *(khoản 1 Điều 6)* dẫn tới một số dự án mua sắm tài sản, dự án ứng dụng công nghệ thông tin có cấu phần xây dựng nhưng tỷ lệ rất nhỏ (chỉ chiếm 1-5% tổng mức đầu tư dự án) nhưng vẫn được phân loại là dự án có cấu phần xây dựng. Theo đó, dự án phải thực hiện các quy trình, thủ tục như dự án có cấu phần xây dựng, mất nhiều thời gian hoàn thiện thủ tục, trong khi thời gian thực hiện dự án (mua sắm, lắp đặt thiết bị) là rất ngắn. Đối với dự án ứng dụng công nghệ thông tin có thể dẫn tới tình trạng khi dự án hoàn thành thì thiết bị, công nghệ đã lạc hậu.

Do vậy, bổ sung quy định riêng về trình tự, thủ tục thẩm định các dự án có cấu phần xây dựng chiếm tỷ lệ rất nhỏ trong tổng mức đầu tư dự án là cần thiết, tạo điều kiện đẩy nhanh tiến độ phê duyệt và thực hiện dự án, nhất là các dự án ứng dụng công nghệ thông tin trong bối cảnh cuộc cách mạng công nghiệp lần tứ 4 đang diễn ra mạnh mẽ.

(3) Việc quy định điều kiện được bố trí vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn là phải được cấp có thẩm quyền phê duyệt quyết định chủ trương đầu tư *(Điều 55)* chưa thống nhất với quy định đối với vốn chuẩn bị đầu tư *(khoản 1 Điều 57)* dẫn tới cách hiểu chưa thống nhất về bố trí vốn chuẩn bị đầu tư. Vì vốn chuẩn bị đầu tư trong kế hoạch đầu tư trung hạn thì chưa thể được cấp có thẩm quyền phê duyệt quyết định chủ trương đầu tư. Đồng thời, chưa quy định rõ bố trí vốn chuẩn bị đầu tư là một khoản chi hay là một dự án, gây khó khăn cho các bộ, ngành, địa phương khi dành một phần vốn để thực hiện công tác chuẩn bị đầu tư, nhất là đối với các bộ có dự án lớn như Bộ Giao thông vận tải.

Do vậy, việc sửa đổi khoản 1 Điều 55 Luật Đầu tư công theo hướng loại trừ các dự án chuẩn bị đầu tư để lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư dự án là cần thiết, tạo điều kiện cho công tác chuẩn bị đầu tư được tốt hơn. Đồng thời, có quy định riêng đối với dự án chuẩn bị đầu tư để có căn cứ bố trí vốn và tổng hợp giao kế hoạch.

*b) Nhóm vấn đề liên quan đến trình tự, thủ tục:*

Vấn đề liên quan đến trình tự, thủ tục được nhiều bộ, ngành, địa phương có ý kiến. Việc phát sinh các trình tự, thủ tục là nhằm mục tiêu quản lý chặt chẽ hơn đầu tư công, từ khâu lập, thẩm định, phê duyệt chủ trương đầu tư đến khâu bố trí vốn, triển khai thực hiện. Qua thực tiễn triển khai thực hiện và tổng hợp các báo cáo, một số quy trình, thủ tục đã bộc lộ nhiều vướng mắc:

(1) Trình tự, thủ tục phê duyệt quyết định chủ trương đầu tư, trong đó khâu thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn chưa được quy định rõ ràng, trong một số trường hợp đã tạo ra “vòng luẩn quẩn” trong lập kế hoạch đầu tư công trung hạn khi Luật quy định dự án phải có quyết định chủ trương đầu tư mới được bố trí vốn, trong khi đó thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn là điều kiện bắt buộc để quyết định chủ trương đầu tư nhưng lại chưa rõ nguồn vốn để thẩm định. Vốn có trước hay dự án có trước là một vấn đề còn đang vướng mắc và chưa rõ ràng.

Do vậy, việc hoàn thiện lại quy trình phê duyệt chủ trương đầu tư là cần thiết, theo hướng giữ lại khâu phê duyệt chủ trương đầu tư dự án nhưng cần thay đổi trình tự và nội dung phê duyệt nhằm vừa quản lý chặt chẽ đầu tư công ngay từ khâu phê duyệt chủ trương đầu tư, nhưng phải đơn giản hóa thủ tục hành chính, tạo thuận lợi cho các bộ, ngành, địa phương và khắc phục được tình trạng vốn có trước hay dự án có trước.

(2) Trình tự, thủ tục đối với trường hợp chủ đầu tư đề xuất tăng hoặc giảm quy mô dự án; tăng, giảm tổng mức đầu tư của chương trình, dự án đã được quy định tại Điều 46 Luật Đầu tư công. Tuy nhiên, chưa quy định cụ thể đối với việc tăng tổng mức đầu tư từ phân loại dự án nhóm C lên nhóm B, nhóm B lên nhóm A và ngược lại; hoặc giữ nguyên tổng mức đầu tư nhưng lại giảm quy mô dự án, làm thay đổi mục tiêu đầu tư ban đầu so với quyết định chủ trương đầu tư đã được phê duyệt. Điều này có thể dẫn tới tình trạng lách Luật, né tránh các thủ tục của dự án nhóm trên, ảnh hưởng đến công tác thẩm định, giám sát, có thể gây lãng phí, thất thoát nguồn vốn.

Do vậy, việc nghiên cứu, xây dựng, bổ sung quy trình thực hiện đối với các dự án điều chỉnh so với chủ trương đầu tư được phê duyệt là cần thiết.

(3) Việc điều chỉnh kế hoạch đầu tư công thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ được quy định tại Khoản b, d Điều 75 Luật Đầu tư công. Tuy nhiên, trong thực tế triển khai kế hoạch hằng năm, các bộ, ngành và địa phương có nhu cầu điều chuyển kế hoạch giữa các dự án, đặc biệt là dự án sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài trong nội bộ của các cơ quan chủ quản khá lớn, đặc biệt là vào cuối năm ngân sách. Khi muốn điều chỉnh vốn từ dự án chậm tiến độ sang dự án giải ngân tốt đặc biệt là dự án ODA phải báo cáo Thủ tướng Chính phủ. Việc này giảm tính chủ động của các bộ, ngành và địa phương, tăng thủ tục hành chính.

Do vậy, việc nghiên cứu, sửa đổi quy định này để tạo chủ động cho các bộ, ngành và địa phương trong điều kiện kế hoạch vốn được giao, giảm thời gian và thủ tục hành chính là cần thiết, theo hướng phân cấp hơn cho các bộ, ngành, địa phương và cấp trung ương thực hiện công tác hậu kiểm sau khi đã điều chỉnh.

(4) Việc kéo dài thời gian thực hiện và giải ngân vốn kế hoạch đầu tư công hằng năm được quy định tại Điều 76 Luật Đầu tư công và Điều 46 Nghị định số 77/2015/NĐ-CP. Theo đó, thời gian giải ngân vốn kế hoạch đầu tư công hằng năm được kéo dài sang năm sau và các bộ, ngành, địa phương trước ngày 15/3 gửi báo cáo danh mục và số vốn đề nghị kéo dài cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính.

Tuy nhiên, quy trình cho phép kéo dài thời gian thực hiện và giải ngân gặp nhiều vướng mắc ở khâu đối chiếu, thống nhất số liệu giải ngân thực tế giữa bộ, ngành, địa phương với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, gây chậm chễ cho việc thông báo danh mục và số vốn kéo dài cho các bộ, ngành và địa phương.

Do vậy, cần sửa đổi khoản 3 Điều 46 Nghị định số 77/2015/NĐ-CP theo hướng tăng sự chủ động cho các bộ, ngành, địa phương, giảm bớt các thủ tục báo cáo, rà soát, thông báo lại..., đồng thời bổ sung các điều kiện để được gia hạn thời gian thực hiện và giải ngân. Các cơ quan tổng hợp ở trung ương làm công tác hậu kiểm và báo cáo lại Thủ tướng Chính phủ.

*c) Nhóm vấn đề liên quan gắn kế hoạch tài chính 03 năm với kế hoạch đầu tư công trung hạn*

Luật Ngân sách nhà nước 2015 quy định về việc lập kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 03 năm. Việc lập kế hoạch tài chính 3 năm có ưu điểm nổi bật là tính chính xác cao hơn so với kế hoạch tài chính 5 năm do thời gian dự báo ngắn. Nội dung của kế hoạch tài chính 3 năm là phải dự báo về số thu, chi và cơ cấu thu, chi; dự báo về số bội chi ngân sách; trần chi tiêu cho các lĩnh vực, nhiệm vụ chi đầu tư phát triển, chi trả nợ, chi thường xuyên. Do đó, việc lập kế hoạch đầu tư 3 năm gắn với kế hoạch tài chính - ngân sách là rất quan trọng, tạo sự linh hoạt trong triển khai kế hoạch đầu tư công, phù hợp với khả năng nguồn lực ngân sách cho chi đầu tư nhằm đảm bảo tính khả thi của kế hoạch đầu tư công trung hạn.

*d) Nhóm vấn đề còn chưa thống nhất giữa các luật liên quan đến đầu tư công:*

Qua thực tế triển khai thực hiện, đã phát sinh một số điểm còn chưa thống nhất giữa Luật Đầu tư công với Luật Bảo vệ môi trường, cụ thể như sau:

Khoản 2 Điều 25 Luật Bảo vệ môi trường quy định theo hướng quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường là căn cứ để cấp có thẩm quyền thực hiện Quyết định chủ trương đầu tư dự án trong trường hợp pháp luật quy định dự án phải có quyết định chủ trương đầu tư.

Điều 22, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 quy định các nội dung chính của báo cáo đánh giá tác động môi trường. Tuy nhiên, trên thực tế nhiều dự án chưa thể hiện được các nội dung này trong giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi phục vụ quyết định chủ trương đầu tư, mà chỉ có thể thực hiện được trong giai đoạn báo cáo nghiên cứu khả thi, đây chính là các vướng mắc đối với các dự án đầu tư công.

Tuy nhiên, điều 34, Luật Đầu tư công về nội dung Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư công chỉ yêu cầu có “Phân tích, đánh giá sơ bộ những ảnh hưởng, tác động về môi trường, xã hội của chương trình”; Điều 35 Luật Đầu tư công về nội dung Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi dự án quan trọng quốc gia và dự án nhóm A chỉ yêu cầu “Phân tích, đánh giá sơ bộ tác động về môi trường, xã hội của dự án”. Tại thời điểm trình Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư chương trình đầu tư công (Điều 34, Luật Đầu tư công) và trình phê duyệt Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi dự án quan trọng quốc gia và dự án nhóm A (Điều 35, Luật Đầu tư công) nhiều dự án chưa thể có đầy đủ căn cứ để lập, trình thẩm định và phê duyệt Báo cáo đánh giá tác động môi trường theo quy định tại khoản 2, Điều 25 Luật Bảo vệ môi trường. Đồng thời, sự quy định khác nhau trên đã gây khó khăn trong quá trình triển khai các dự án đầu tư công, nhất là đối với các dự án có quy mô lớn, dự án quan trọng quốc gia.

------------------

1. Trước khi ban hành Luật Đầu tư công, tổng số dự án đầu tư công của cả nước giai đoạn 2011-2015 là 29 nghìn dự án. Sau khi thực hiện Luật Đầu tư công, số dự án của giai đoạn 2016-2020 giảm xuống còn 11 nghìn dự án. [↑](#footnote-ref-1)