

BÁO CÁO

V/v giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự án Luật Đầu tư công (sửa đổi)

Kính gửi: Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Trên cơ sở kết luận của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tại Thông báo số 2649/TB-TTKQH ngày 26 tháng 02 năm 2019, xuất phát từ thực tế triển khai thi hành Luật Đầu tư công, thực tiễn quản lý, chỉ đạo, điều hành hoạt động đầu tư công, Chính phủ đã thảo luận, cho ý kiến về các vấn đề lớn cần chỉnh lý, hoàn thiện dự án Luật Đầu tư công (sửa đổi) tại Phiên họp Chính phủ chuyên đề về xây dựng pháp luật tháng 03 năm 2019¹. Chính phủ thống nhất báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội về các nội dung giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự thảo Luật Đầu tư công (sửa đổi) như sau:

I. MỘT SỐ VẤN ĐỀ LỚN THEO KẾT LUẬN CỦA ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI TẠI THÔNG BÁO SỐ 2649/TB-TTKQH NGÀY 26 THÁNG 02 NĂM 2019

1. Về phạm vi sửa đổi và tên gọi của Luật

Ủy ban Thường vụ Quốc hội kết luận: *“Rà soát các nội dung không hợp lý để sửa đổi nhằm tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc và thúc đẩy, nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư công, hạn chế tối đa việc sửa các quy định chưa thực sự cần thiết”*.

Tại Tờ trình số 429/TTr-CP ngày 04 tháng 10 năm 2018 của Chính phủ (sau đây gọi tắt là Tờ trình số 429/TTr-CP), sau khi chỉ đạo cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức tổng kết 03 năm thực hiện Luật Đầu tư công, trên cơ sở kiến nghị của các bộ, ngành, địa phương, Chính phủ đã xác định quan điểm *việc sửa đổi cần phải tháo gỡ toàn diện các khó khăn vướng mắc, phù hợp với thực tế triển khai thi hành Luật*. Theo dự thảo Luật trình Quốc hội, Chính phủ đề xuất sửa đổi, bổ sung các quy định vướng mắc về nguồn vốn đầu tư công,

¹ Nghị quyết số 20/NQ-CP ngày 19 tháng 3 năm 2019 của Chính phủ tại Phiên họp chuyên đề về xây dựng pháp luật tháng 3 năm 2019.

quy trình, thủ tục theo hướng đơn giản hóa, phù hợp với từng nguồn vốn, phù hợp với Luật Ngân sách nhà nước; đẩy mạnh phân cấp trong thẩm định nguồn vốn, lập, thẩm định, phê duyệt chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư, điều chỉnh dự án; lập, thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch, điều chỉnh kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm... Căn cứ phạm vi và số lượng các điều, khoản cần thiết phải sửa đổi, bổ sung là cơ sở để xác định tên dự án Luật là *“Luật Đầu tư công (sửa đổi)”*.

2. Về phạm vi nguồn vốn từ nguồn thu hợp pháp khác của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư

Ủy ban Thường vụ Quốc hội kết luận: *“Nghiên cứu làm rõ thêm khái niệm “vốn nhà nước ngoài ngân sách” để quy định cho phù hợp. Đồng thời nhất trí coi nguồn vốn này là vốn đầu tư công nhưng quản lý theo trình tự riêng, phù hợp với quy định về quyền tự chủ tài chính của các đơn vị, khác với việc quản lý vốn đầu tư trực tiếp bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước”*.

Tại Tờ trình số 429/TTr-CP, Chính phủ đã trình Quốc hội dự thảo Luật quy định quản lý nguồn vốn đầu tư của nhà nước nhưng không đưa vào cân đối ngân sách nhà nước (xác định nguồn vốn này là *nguồn vốn đầu tư từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối ngân sách nhà nước*), đề xuất các quy định về trình tự, thủ tục về dự án và kế hoạch vốn đơn giản hơn nguồn vốn ngân sách nhà nước, đồng thời có quy định giao Chính phủ hướng dẫn chi tiết. Đề xuất này nhằm giải quyết những vướng mắc do áp dụng các quy định của Luật Đầu tư công đối với những dự án sử dụng nguồn vốn này. Nếu thực hiện quy trình như dự án sử dụng ngân sách nhà nước sẽ khó triển khai thực hiện do khó xác định được tổng thể cũng như cụ thể nguồn vốn, không rõ ràng về thẩm quyền quyết định... Nhiều cơ quan, đơn vị gặp khó khăn trong triển khai thủ tục đầu tư, quyết định đầu tư nguồn vốn này, thủ tục phức tạp, chậm tiến độ thực hiện các dự án...

Kết luận của Ủy ban Thường vụ Quốc hội vừa bảo đảm bao quát nguồn vốn đầu tư công, vừa bảo đảm khả thi trong quản lý nguồn vốn này, phù hợp với quan điểm chính sách của Chính phủ đã trình Quốc hội. Qua nghiên cứu, tiếp thu, Chính phủ thống nhất tiếp thu ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo chỉnh lý, hoàn thiện quy định về nguồn vốn này, đồng thời có quy định giao Chính phủ quy định chi tiết về phạm vi, thẩm quyền, trình tự, thủ tục đầu tư đối với nguồn vốn này.

3. Về việc tách riêng công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập

Ủy ban Thường vụ Quốc hội kết luận: “*Không tách riêng công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập. Trường hợp cần thiết, đối với dự án đầu tư công cụ thể thì báo cáo cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định*”.

Tại Tờ trình số 429/TTr-CP, Chính phủ trình Quốc hội đề xuất cho phép tách riêng công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập để tạo thuận lợi trong công tác triển khai các dự án, cũng như giải phóng mặt bằng đối với những khu vực đã được quy hoạch để tạo quỹ đất công theo quy định của Luật Đất đai, thu hồi được vốn đã đầu tư giải phóng mặt bằng về ngân sách nhà nước...

Qua nghiên cứu, thảo luận về nội dung nêu trên, ý kiến của các Bộ, cơ quan, đặc biệt là các địa phương về thực tế triển khai hoạt động này, Chính phủ nhận thấy việc quy định tách riêng dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng là cần thiết với 03 lý do sau đây:

- Một là, theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, đất đai là tài sản công; theo quy định của Luật Đất đai, việc tạo quỹ đất công để đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án đầu tư có sử dụng đất chỉ được thực hiện sau khi quỹ đất đã được giải phóng mặt bằng. Do vậy, quy định cho phép thực hiện dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng sử dụng vốn đầu tư công với tính chất là dự án đầu tư công, tuân thủ đầy đủ quy định của Luật này, tạo quỹ đất công là cần thiết. Theo đó, việc bổ sung quy định đối với dự án này phải phù hợp với quy hoạch đã được phê duyệt. Quy định này cho phép Nhà nước chủ động tạo quỹ đất công phù hợp với quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công và pháp luật đất đai hiện hành của nước ta, nâng cao giá trị quỹ đất, tăng thêm nguồn thu cho ngân sách nhà nước thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án đầu tư có sử dụng đất, tạo cơ sở pháp lý bảo đảm công khai, minh bạch, tránh thất thoát, lãng phí tài sản công.

- Hai là, với quy định hiện hành, dự án nhóm B không quá 05 năm và dự án nhóm C không quá 03 năm thì thời gian giải phóng mặt bằng sẽ chiếm nhiều thời gian thực hiện dự án, dẫn đến thời gian triển khai xây dựng còn rất ngắn, thường phải gia hạn, kéo dài thời gian thực hiện. Qua nhiều năm theo dõi, đánh giá hiệu quả đầu tư công cho thấy, vướng mắc trong giải phóng mặt bằng là một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến kéo dài tiến độ thực hiện dự án, chậm giải ngân vốn đầu tư công do công trình chậm được thi công, chờ mặt bằng. Quy định tách nội dung bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập thực hiện trước sẽ tạo điều kiện

thuận lợi về mặt bằng, dự án có thể triển khai ngay sau khi có quyết định đầu tư dự án và thiết kế kỹ thuật, đẩy nhanh tốc độ giải ngân của dự án.

- Ba là, một số dự án đặc thù, đặc biệt (như dự án Cảng hàng không quốc tế Long Thành) có quy mô lớn, phức tạp, cần triển khai trước công tác giải phóng mặt bằng, thì việc tách dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập là cần thiết và hợp lý.

Do đó, Chính phủ đề xuất tiếp thu ý kiến kết luận của Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao Ủy ban Tài chính - Ngân sách phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, sau khi gửi xin ý kiến các Đoàn Đại biểu Quốc hội, nghiên cứu, chỉnh lý quy định theo hướng: Việc tách nội dung bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng không áp dụng cho mọi dự án, chỉ áp dụng cho một số trường hợp thực sự cần thiết phải triển khai trước công tác này, báo cáo cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định. Theo đó, về thẩm quyền, trong trường hợp cần thiết tách riêng dự án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng độc lập, Quốc hội xem xét, quyết định đối với dự án quy mô quan trọng quốc gia; Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh xem xét, quyết định đối với dự án nhóm A thuộc thẩm quyền. Đồng thời, phân định rõ với trường hợp dự án đầu tư công là Dự án bồi thường, giải phóng mặt bằng tạo quỹ đất công theo quy hoạch với tư cách là một dự án đầu tư công độc lập trong Kế hoạch đầu tư công; bổ sung, hoàn thiện quy định đối với giai đoạn chuẩn bị dự án đầu tư, bảo đảm công tác chuẩn bị đầu tư được tiến hành chủ động, có chất lượng, nâng cao hiệu quả dự án.

4. Về tiêu chí phân loại dự án

a. Về điều chỉnh tiêu chí phân loại dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A, B, C theo tiêu chí mức vốn:

Tại Tờ trình số 429/TTr-CP, Chính phủ đã trình Quốc hội xem xét, điều chỉnh nâng mức vốn phân loại dự án lên khoảng 3,5 lần (tương ứng dự án quan trọng quốc gia là 35.000 tỷ đồng) trên cơ sở phân tích tương quan giá trị vốn ngân sách nhà nước trong tổng mức đầu tư của dự án quan trọng quốc gia với quy mô tổng sản phẩm trong nước (GDP) theo giá hiện hành qua từng thời kỳ với quan điểm quy mô dự án cần gắn với quá trình phát triển của nền kinh tế, đồng thời tạo điều kiện cho việc đẩy mạnh phân cấp trong việc quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án có quy mô lớn.

Tiếp thu ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ đã nghiên cứu, thảo luận các cơ sở để điều chỉnh các mức phân loại dự án trên cơ sở đánh giá, phân tích tốc độ tăng trưởng bình quân của nền kinh tế (GDP) và tốc

độ tăng giá bình quân (CPI), theo đó, quy mô dự án được đề xuất tăng lên khoảng 02 lần, tương ứng quy mô vốn ngân sách nhà nước trong tổng mức đầu tư theo tiêu chí mức vốn của dự án quan trọng quốc gia là 20.000 tỷ đồng. Cụ thể như sau:

(1) Tiêu chí mức vốn dự án quan trọng quốc gia từ 10.000 tỷ đồng đã có từ các năm 1997², 2006³, năm 2010⁴, năm 2014⁵.

(2) Nếu lấy thời điểm gốc là năm 2014 (thời điểm Luật Đầu tư công được Quốc hội thông qua):

- Tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế (GDP) bình quân của giai đoạn 2014-2018 tăng khoảng 6,55%/năm, theo đó, so với thời điểm năm 2014, GDP năm 2018 tăng khoảng 37%.

- Tốc độ tăng giá (CPI) bình quân của giai đoạn 2014-2018 tăng khoảng 2,88%/năm, theo đó, so với thời điểm năm 2014, chỉ số giá tiêu dùng tăng khoảng 15%.

- Tổng mức tăng thêm của cả tăng trưởng kinh tế và tăng giá là khoảng 52%, theo đó, điều chỉnh tiêu chí phân loại dự án lên khoảng 1,5 lần (150%) là tương ứng với đề xuất của Ủy ban Tài chính - Ngân sách, tương đương dự án quan trọng quốc gia là 15.000 tỷ đồng.

Trên quan điểm Luật Đầu tư công (sửa đổi) sau khi được thông qua, áp dụng ổn định trong dài hạn, Chính phủ kiến nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, chấp thuận phương án đề xuất điều chỉnh phân loại dự án theo tiêu chí mức vốn lên 02 lần, tương đương dự án quan trọng quốc gia là 20.000 tỷ đồng.

b. Về tiêu chí dự án quan trọng quốc gia liên quan đến môi trường, sử dụng đất rừng, đất lúa, tác động đến dân cư

Qua rà soát, hiện nay có Luật Đầu tư số 67/2014/QH13 và Luật Đầu tư công hiện hành số 49/2014/QH13 có quy định tiêu chí dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội với tính chất là dự án có tầm quan trọng đối với quốc gia. Cụ thể, Điều 30 Luật Đầu tư và các Khoản 2, 3, 4, 5 Điều 7 Luật Đầu tư công đều quy định tiêu chí:

² Nghị quyết số 05/1997/NQ-QH10 ngày 29 tháng 11 năm 1997 quy định: "Công trình có quy mô vốn đầu tư từ 10.000 tỷ đồng Việt Nam trở lên (theo thời giá năm 1997)".

³ Nghị quyết số 66/2006/QH11 ngày 29 tháng 6 năm 2006 quy định: "Quy mô vốn đầu tư từ hai mươi nghìn tỷ đồng Việt Nam trở lên đối với dự án, công trình có sử dụng từ ba mươi phần trăm vốn nhà nước trở lên".

⁴ Nghị quyết số 49/2010/QH12 ngày 19 tháng 6 năm 2010 quy định: "Tổng vốn đầu tư từ ba mươi lăm nghìn tỷ đồng trở lên, trong đó vốn nhà nước từ mười một nghìn tỷ đồng trở lên".

⁵ Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13 ngày 18 tháng 6 năm 2014 quy định: "Sử dụng vốn đầu tư công từ 10.000 tỷ đồng trở lên".

“2. Ảnh hưởng lớn đến môi trường hoặc tiềm ẩn khả năng ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường, bao gồm:

a) Nhà máy điện hạt nhân;

b) Sử dụng đất có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên, khu bảo vệ cảnh quan, khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học từ 50 héc ta trở lên; rừng phòng hộ đầu nguồn từ 50 héc ta trở lên; rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay, chắn sóng, lấn biển, bảo vệ môi trường từ 500 héc ta trở lên; rừng sản xuất từ 1.000 héc ta trở lên;

3. Sử dụng đất có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa nước từ hai vụ trở lên với quy mô từ 500 héc ta trở lên;

4. Di dân tái định cư từ 20.000 người trở lên ở miền núi, từ 50.000 người trở lên ở các vùng khác;

5. Dự án đòi hỏi phải áp dụng cơ chế, chính sách đặc biệt cần được Quốc hội quyết định.”

Như vậy, về tính thống nhất, quy định về tiêu chí dự án quan trọng quốc gia liên quan đến tác động môi trường, sử dụng đất rừng, đất lúa, tác động đến dân cư... tại Luật Đầu tư công hiện hành là phù hợp, thống nhất với Luật Đầu tư hiện hành. Về tính hợp lý, tiêu chí này quy định các vấn đề liên quan đến yếu tố môi trường, tài nguyên rừng, tài nguyên đất lúa, tác động đến người dân và các cơ chế đặc thù... Đây đều là những dự án có tác động lớn đến môi trường, kinh tế xã hội, vấn đề quan trọng của quốc gia, gắn với mục tiêu bảo vệ, bảo tồn tài nguyên thiên nhiên, kiểm soát chặt chẽ việc thay đổi mục đích sử dụng đất, nhất là đất nông nghiệp, đất rừng, dự án tác động lớn đến đời sống nhân dân ... cần phải được xem xét kỹ lưỡng trước khi quyết định chủ trương đầu tư. Vì vậy, Chính phủ kiến nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho phép giữ nguyên các tiêu chí này đối với phân loại dự án quan trọng quốc gia trong dự thảo Luật Đầu tư công (sửa đổi).

c. Về làm rõ tiêu chí đối với dự án khẩn cấp, dự án không phải quyết định chủ trương đầu tư

Ủy ban Thường vụ Quốc hội kết luận: *“Đối với dự án khẩn cấp, dự án không phải quyết định chủ trương đầu tư cần làm rõ tiêu chí, không quy định về dự án đặc biệt, dự án đặc thù, chỉ có dự án khẩn cấp liên quan đến thiên tai, dịch họa”.*

Tại Tờ trình số 429/TTr-CP, Chính phủ trình Quốc hội dự thảo Luật quy định một số trường hợp dự án không phải phê duyệt chủ trương đầu tư, trong

đó có 02 trường hợp là: (i) *Các dự án đặc biệt khác do Chính phủ quy định* và (ii) *trong quy định khái niệm về dự án khẩn cấp, Chính phủ đề xuất quy định “các trường hợp khẩn cấp khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định”*.

Chính phủ đã thảo luận về nội dung nêu trên và nhận thấy trong thực tiễn xuất hiện một số trường hợp đặc biệt, khẩn cấp cần triển khai ngay như các dự án phục vụ các sự kiện đối ngoại, không kịp dự kiến trước các hoạt động phát sinh (ví dụ các dự án phục vụ cho Hội nghị APEC tại Đà Nẵng, Hội nghị thượng đỉnh Mỹ - Triều Tiên,... trong thời gian qua), các dự án sử dụng nguồn vốn dự phòng ngân sách trung ương hằng năm... Các dự án thuộc đối tượng nêu trên cần được quyết định ngay, giảm bớt các thủ tục hành chính để kịp đáp ứng yêu cầu đặt ra.

Chính phủ kiến nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao Ủy ban Tài chính - Ngân sách tiếp tục phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các bộ, ngành có liên quan chỉnh lý dự thảo Luật, quy định chặt chẽ hơn theo hướng chỉ áp dụng đối với các dự án đặc biệt khác do Chính phủ quy định, các trường hợp khẩn cấp khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định, nhằm đáp ứng yêu cầu trong các trường hợp đặc biệt, khẩn cấp liên quan đến quốc phòng, an ninh, đối ngoại, thiên tai, thảm họa, dịch bệnh có tính chất cấp bách, cần được quyết định ngay, chỉ sử dụng ngân sách dự phòng hằng năm, bảo đảm không ảnh hưởng đến cân đối và bội chi ngân sách trung ương.

5. Về quản lý dự án sử dụng nguồn vốn ODA, vốn vay ưu đãi nước ngoài

Ủy ban Thường vụ Quốc hội kết luận: *“Việc phân công nhiệm vụ của các bộ, ngành trong quản lý dự án sử dụng nguồn vốn ODA, vốn vay ưu đãi nước ngoài cần bảo đảm đúng quy định của Luật Quản lý nợ công, tránh tình trạng chồng chéo và không rõ trách nhiệm”*.

Về trình tự, thủ tục, thẩm quyền trình đề xuất chương trình, dự án, quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài (sau đây gọi tắt là các dự án ODA), Chính phủ kiến nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao Ủy ban Tài chính - Ngân sách tiếp tục phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các bộ, ngành có liên quan chỉnh lý dự thảo Luật theo hướng:

(1) Về trình tự, thủ tục, thẩm quyền trình đề xuất chương trình, dự án sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài: Đề nghị giữ nguyên quy trình đối với các dự án ODA như phương án tại Tờ trình số 429/TTr-CP ngày 04 tháng 10 năm 2018 của Chính phủ. Riêng đối với bước

đề xuất dự án: Giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì trình đề xuất chương trình, dự án; Bộ Tài chính chủ trì thẩm định nội dung về thành tố ưu đãi, tác động của khoản vay đối với các chỉ tiêu an toàn nợ công, cơ chế tài chính trong nước của đề xuất chương trình, dự án. Quy định rõ trách nhiệm của Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong việc tổng hợp ý kiến thẩm định của Bộ Tài chính trình Thủ tướng Chính phủ.

(2) Về thẩm quyền trình quyết định chủ trương đầu tư đối với dự án sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài: Đề nghị giữ nguyên quy trình đối với các dự án ODA như phương án tại Tờ trình số 429/TTr-CP ngày 04 tháng 10 năm 2018 của Chính phủ. Cụ thể, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án vay ODA, vay ưu đãi nhóm A, B, C để thống nhất thẩm quyền của Trung ương trong việc kiểm soát nợ công, nợ Chính phủ, đồng thời giao cơ quan thẩm định Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi là cơ quan trình Thủ tướng Chính phủ để bảo đảm rõ trách nhiệm trong thẩm định, phê duyệt dự án.

Quy định nêu trên cơ bản đáp ứng được yêu cầu: (i) Thống nhất đầu mối quản lý nhà nước về đầu tư công (là Bộ Kế hoạch và Đầu tư) do đây là quy trình về dự án đầu tư công và kế hoạch đầu tư công. Nguồn ODA và vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài cũng là vốn ngân sách nhà nước, là vốn đầu tư công, phù hợp với chức năng quản lý nhà nước về đầu tư công của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và phạm vi, đối tượng điều chỉnh của Luật này; (ii) Phù hợp với quy định của Luật Quản lý nợ công, theo đó, Bộ Tài chính vẫn chủ trì thực hiện chức năng, nhiệm vụ xác định thành tố ưu đãi, đánh giá tác động của khoản vay ODA và vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài đối với các chỉ tiêu an toàn nợ công, xác định cơ chế tài chính trong nước của đề xuất chương trình, dự án. Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan tổng hợp kết quả đánh giá những nội dung liên quan đến nợ công của dự án được đề xuất để thống nhất đầu mối tổng hợp, trình Thủ tướng Chính phủ, phù hợp với tinh thần tại Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu quả, hiệu lực.

6. Về Kế hoạch đầu tư công 03 năm cuốn chiếu

Ủy ban Thường vụ Quốc hội kết luận: *“Không quy định tại dự thảo Luật Đầu tư công (sửa đổi)”*.

Tại Tờ trình số 429/TTr-CP, Chính phủ trình Quốc hội dự thảo quy định việc lập kế hoạch 03 năm theo phương thức cuốn chiếu, kèm theo danh

mục dự án và mức vốn bố trí cụ thể cho từng dự án quan điểm nhằm tạo sự thống nhất với kế hoạch tài chính - ngân sách 03 năm theo phương thức cuốn chiếu quy định tại Luật Ngân sách nhà nước, góp phần nâng cao tính hiệu quả và khả thi trong triển khai thực hiện Kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm.

Qua nghiên cứu, thảo luận, Chính phủ nhận thấy việc áp dụng kế hoạch 03 năm cuốn chiếu là một phương pháp tiến bộ, được nhiều nước trên thế giới áp dụng. Tuy nhiên, đây là một nội dung khó, chưa có kinh nghiệm triển khai. Mặc dù đã có quy định về Kế hoạch tài chính - ngân sách 03 năm nhưng mới dừng ở mức độ tham khảo, định hướng mà chưa được cấp có thẩm quyền quyết định. Nếu Kế hoạch đầu tư công cũng xây dựng theo hướng 03 năm cuốn chiếu chỉ để tham khảo, định hướng thì giá trị pháp lý của kế hoạch là không cao, chưa đủ để làm căn cứ để xây dựng kế hoạch đầu tư công hằng năm, có thể phát sinh thủ tục, vướng mắc khi triển khai thực hiện.

Do đó, để tránh phát sinh nhiều thủ tục, trong khi đã có kế hoạch trung hạn 05 năm, Chính phủ thống nhất tiếp thu kết luận của Ủy ban Thường vụ Quốc hội không quy định kế hoạch đầu tư công 03 năm cuốn chiếu tại dự thảo Luật Đầu tư công (sửa đổi).

7. Về thẩm quyền xem xét, quyết định kế hoạch đầu tư công trung hạn

Ủy ban Thường vụ Quốc hội kết luận: *“Thống nhất quy định Quốc hội quyết định kế hoạch đầu tư công trung hạn bao gồm tổng mức đầu tư, tiêu chí, danh mục và mức vốn bố trí cho từng dự án chi đầu tư từ ngân sách trung ương theo đúng tinh thần của Hiến pháp.”*

Tại Tờ trình số 429/TTr-CP, Chính phủ trình Quốc hội dự thảo Luật quy định thẩm quyền quyết định danh mục dự án thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn là của Thủ tướng Chính phủ với quan điểm phân cấp về thẩm quyền gắn với trách nhiệm, tăng cường hậu kiểm, khắc phục những bất cập trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020, thực tế cho thấy, cần nhiều thời gian để tổng hợp đủ danh mục dự án đủ điều kiện, báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến (thực tế là đến năm 2017, mất hơn 2 năm mới căn bản trình xong danh mục dự án và phải báo cáo nhiều lần).

Qua nghiên cứu, thảo luận, Chính phủ nhận thấy theo dự thảo Luật, Quốc hội đã quyết định các vấn đề lớn như mục tiêu, định hướng, tổng mức vốn đầu tư trung hạn nguồn ngân sách nhà nước, nguyên tắc, tiêu chí, thứ tự ưu tiên phân bổ vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn, cơ cấu theo từng ngành, lĩnh vực, tổng mức vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn vốn ngân sách nhà

nước của từng bộ, cơ quan trung ương và địa phương; Chương trình mục tiêu quốc gia và Dự án quan trọng quốc gia, nguyên tắc phân bổ, thứ tự ưu tiên, các giải pháp triển khai thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn và thực tế triển khai Nghị quyết số 26/2016/QH14 ngày 10 tháng 11 năm 2016 là khả thi và phù hợp với quy định tại Hiến pháp 2013. Quy định phương án Quốc hội quyết định danh mục dự án sẽ phát sinh rất nhiều vướng mắc, trong đó:

- Quy định Quốc hội quyết định *tổng mức vốn trung hạn, nguyên tắc, tiêu chí* vào cuối năm thứ 5 của Kế hoạch trung hạn hiện hành, hoặc năm đầu tiên của nhiệm kỳ mới (năm đầu tiên của Kế hoạch trung hạn giai đoạn sau) thì không đủ thời gian để các bộ, cơ quan, địa phương thực hiện công tác chuẩn bị đầu tư, hoặc chuẩn bị hình thức để kịp tiến độ tổng hợp, báo cáo Quốc hội danh mục và mức vốn bố trí cho từng dự án tại kỳ họp tiếp theo, phê duyệt chủ trương đầu tư các dự án chưa bảo đảm chất lượng công tác chuẩn bị đầu tư. Đồng thời, kế hoạch đầu tư công của năm đầu tiên của kỳ kế hoạch 5 năm sẽ không được quyết định kịp thời do không đủ thời gian (vì đó là 1 bộ phận của kế hoạch trung hạn 5 năm), sẽ phải quyết định tạm thời hoặc *không thể làm đúng quy định của Luật, tức là, giao kế hoạch hằng năm mà chưa có kế hoạch trung hạn được phê duyệt*.

- Quy định Quốc hội quyết định *danh mục dự án và mức vốn bố trí cho từng dự án*, trong bối cảnh các bộ, cơ quan trung ương và địa phương không chuẩn bị kịp thủ tục quyết định chủ trương đầu tư của các dự án thì tại thời điểm báo cáo Quốc hội phê duyệt danh mục dự án chỉ có thể tổng hợp được các dự án chuyển tiếp và một số dự án hoàn thiện thủ tục chủ trương đầu tư, sẽ còn một lượng vốn nhất định cần phải để dưới dạng *chưa phân bổ*. Theo đó, các bộ, cơ quan, địa phương tiếp tục chuẩn bị đầu tư và báo cáo Quốc hội bổ sung danh mục trung hạn trong các kỳ họp hằng năm (cơ bản là kỳ họp nào Quốc hội cũng sẽ phải quyết định việc bổ sung danh mục dự án). Trong trường hợp bắt buộc phải phân bổ hết, thì chắc chắn sẽ có một danh mục các dự án chỉ có thông tin sơ bộ, chưa làm công tác chuẩn bị đầu tư. Điều này sẽ dẫn tới bất cập là nếu thực hiện xong công tác chuẩn bị đầu tư, thông tin của dự án có thay đổi thì sẽ phải báo cáo lại Quốc hội để điều chỉnh thông tin dự án, mất rất nhiều thời gian của Quốc hội. Mặt khác, không nên trình Quốc hội phê duyệt danh mục dự án mà thông tin chưa thực sự sát thực, sẽ còn phải điều chỉnh.

- Quy định Quốc hội quyết định *danh mục và mức vốn bố trí cho từng dự án* thì Quốc hội cũng là cơ quan điều chỉnh, bổ sung danh mục dự án trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn. Đây là công việc thường xuyên, nhưng sẽ

phải thực hiện các thủ tục báo cáo Quốc hội theo các kỳ họp. Theo đó, tính linh hoạt trong điều hành Kế hoạch đầu tư công trung hạn gắn với điều kiện cụ thể của nền kinh tế sẽ rất hạn chế. Mặt khác, sẽ có tình trạng, khi phê duyệt báo cáo khả thi, nếu dự án phải thay đổi một thông tin nhỏ, quyết định cần điều chỉnh mức vốn phù hợp cũng phải đợi đến Kỳ họp để báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định. Trong trường hợp các dự án do công tác đấu thầu, rà soát khi phê duyệt báo cáo khả thi, quyết định đầu tư dẫn đến giá trị thực hiện dự án nhỏ hơn giá trị tổng mức đầu tư hoặc phân vốn bố trí đã được Quốc hội quyết định thì các bộ, cơ quan, địa phương vi phạm Nghị quyết của Quốc hội. Mặc dù việc này đem lại hiệu quả đầu tư trong quản lý đầu tư công nhưng lại khiến cơ quan quản lý vi phạm Nghị quyết của Quốc hội, không thể thực hiện dẫn đến phải giữ nguyên tổng mức đầu tư dự án theo Nghị quyết của Quốc hội một cách cơ học, bảo đảm trong mọi trường hợp điều chỉnh dự án, kể cả khi đấu thầu đều phải bảo đảm tổng mức như Quốc hội đã phê duyệt là không phù hợp với pháp luật đấu thầu. Trong khi đó, với số lượng dự án trung bình của một kỳ Kế hoạch đầu tư công trung hạn là khoảng 9.000 dự án sử dụng vốn ngân sách trung ương (như giai đoạn 2016-2020) thì việc Quốc hội xem xét, phê duyệt danh mục dự án với mức vốn bố trí cho từng dự án, chưa kể xem xét việc điều chỉnh tại các Kỳ họp là không thực tế và rất thiếu khả thi. Đồng thời số lượng tài liệu phục vụ các đại biểu Quốc hội sẽ là rất lớn, tương đương khoảng 1.000 trang phụ biểu, cũng như số trang phụ lục kèm theo Nghị quyết của Quốc hội cũng là 1.000 trang có thể rất tốn kém và lãng phí.

Quy trình này cũng sẽ phát sinh nhiều thủ tục hành chính, báo cáo nhiều cấp có thẩm quyền để quyết định danh mục, mức vốn của dự án mới, đặc biệt là khi cần điều chỉnh danh mục, mức vốn dự án, trong khi đó, với yêu cầu thực hiện nhiệm vụ cơ cấu lại đầu tư công cũng như kế hoạch đầu tư công phải gắn chặt với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, đáp ứng những thay đổi của thực tiễn thì kế hoạch đầu tư công (trong đó, danh mục dự án, mức vốn là nhân tố cốt lõi) cần phải được điều hành linh hoạt, đảm bảo hiệu quả cuối cùng của đầu tư công.

Trên cơ sở quan điểm chính sách là tăng cường phân cấp về thẩm quyền, đơn giản hóa thủ tục hành chính, nâng cao hiệu quả quản lý đầu tư công gắn với trách nhiệm, phân định rõ chức năng quản lý, điều hành của Chính phủ và chức năng quyết định các vấn đề quan trọng về kinh tế - xã hội của Quốc hội theo Hiến pháp 2013⁶, Luật Tổ chức Quốc hội⁷, nhiệm vụ và

⁶ Khoản 3, 4, Điều 70 Hiến pháp quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội; Điều 96 quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ.

quyền hạn của Chính phủ trong quản lý và phát triển kinh tế theo quy định của Luật tổ chức Chính phủ⁷, Chính phủ kiến nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉnh lý dự án Luật theo hướng giao Chính phủ có thẩm quyền quyết định, điều chỉnh danh mục dự án theo đúng khung kế hoạch đầu tư công trung hạn được Quốc hội thông qua, bảo đảm linh hoạt, hiệu quả, sát thực tế trong điều hành kế hoạch đầu tư công trung hạn được Quốc hội thông qua, phù hợp và đồng bộ với quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Chính phủ theo Hiến pháp 2013.

8. Về nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực Hội đồng nhân dân (HĐND)

Ủy ban Thường vụ Quốc hội kết luận: *“Không quy định Thường trực Hội đồng nhân dân có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư các dự án thay cho Hội đồng nhân dân trong thời gian không diễn ra kỳ họp Hội đồng nhân dân để thực hiện theo đúng Luật Tổ chức chính quyền địa phương”*.

Tại Tờ trình số 429/TTr-CP, Chính phủ trình Quốc hội dự thảo Luật, trong đó đã đề xuất quy định *“Thường trực HĐND được phép thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND cùng cấp trong thời gian giữa các kỳ họp Hội đồng nhân dân. Thường trực HĐND có nhiệm vụ báo cáo HĐND cùng cấp tại kỳ họp gần nhất”* để thực hiện các nhiệm vụ của HĐND một cách linh hoạt, kịp thời.

Về vấn đề này, trước yêu cầu của thực tiễn, vướng mắc của nhiều địa phương khi triển khai xây dựng Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020, Chính phủ đã có quy định ở cấp Nghị định: *“HĐND các cấp có thể ủy quyền cho Thường trực HĐND cùng cấp xem xét, cho ý kiến, quyết định chủ trương đầu tư dự án sử dụng vốn đầu tư công thuộc cấp mình quản lý”* (Khoản 2 Điều 61 Nghị định số 136/2015/NĐ-CP). Qua đánh giá, quy định này đã phát huy hiệu quả, tạo điều kiện cho các địa phương thực hiện kịp thời quy trình, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư các chương trình, dự án. Tuy nhiên, tiếp thu ý kiến của Đại biểu Quốc hội về việc quy định nội dung này ở cấp Nghị định trong khi Luật không quy định là không phù hợp với quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, đồng thời kiến nghị bãi bỏ quy định này ở Nghị định số 136/2015/NĐ-CP. Chính phủ đã ban hành Nghị định số 120/2018/NĐ-CP, trong đó, bãi bỏ quy định tại Khoản 2 Điều

⁷ Điều 7 Luật Tổ chức Quốc hội về thẩm quyền quyết định các vấn đề quan trọng về kinh tế - xã hội của Quốc hội.

⁸ Điều 8 và các Quy định tại Chương II Luật Tổ chức Chính phủ.

61 Nghị định số 136/2015/NĐ-CP nhằm đảm bảo tuân thủ đúng quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Sau khi thực hiện việc sửa đổi, bổ sung nêu trên, nhiều địa phương trong cả nước (như Hà Nội, Đà Nẵng, Sơn La, Ninh Bình, Hải Phòng,...) đã báo cáo những khó khăn, vướng mắc, bất cập khi thực hiện quy định không được phép báo cáo Thường trực HĐND xem xét, quyết định đối với một số công việc thuộc nhiệm vụ của HĐND giữa các kỳ họp. Tiếp thu ý kiến, kiến nghị của các địa phương, tại Tờ trình số 429/TTr-CP, Chính phủ đã đề nghị quy định chức năng, nhiệm vụ của Thường trực HĐND trong dự thảo Luật Đầu tư công (sửa đổi) nhằm pháp điển hóa quy định phân cấp về thẩm quyền cho Thường trực HĐND thực hiện các nhiệm vụ trong khoảng thời gian giữa các kỳ họp, báo cáo HĐND tại kỳ họp gần nhất. Quy định này phù hợp và đồng bộ với quy định tại Khoản 3 Điều 6 Luật Tổ chức chính quyền địa phương: *“Thường trực HĐND là cơ quan thường trực của HĐND, thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Luật này và các quy định khác của pháp luật có liên quan; chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND”*.

Như vậy, Thường trực HĐND là một cơ quan do Luật định, việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực HĐND trong thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND giữa hai kỳ họp như đề xuất tại dự thảo Luật Đầu tư công (sửa đổi) là phù hợp với quy định nêu trên: Thường trực Hội đồng nhân dân *thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn theo các quy định khác của pháp luật có liên quan*, (Luật Đầu tư công).

Tuy nhiên, tiếp thu ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, đồng thời trên cơ sở lấy ý kiến các Đoàn Đại biểu Quốc hội, Chính phủ kiến nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, chỉnh lý dự thảo Luật theo hướng chỉ giao Thường trực HĐND xem xét, quyết định một số nhiệm vụ có tính chất cấp bách thuộc thẩm quyền của HĐND, vừa bảo đảm giải quyết được các khó khăn, vướng mắc của địa phương, đẩy nhanh tiến độ triển khai đầu tư chương trình, dự án, đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, đồng thời quy định trách nhiệm báo cáo HĐND để giám sát.

9. Về phân cấp quản lý vốn đầu tư công

Ủy ban Thường vụ Quốc hội kết luận: *“Rà soát, quy định theo hướng tăng cường phân cấp quản lý vốn đầu tư công cho các bộ, cơ quan trung ương và địa phương. Đối với dự án đầu tư công sử dụng nguồn vốn hỗn hợp nhiều cấp, nghiên cứu có thể quy định theo hướng dự án thuộc quyền quản lý của cấp nào thì do cấp đó quyết định”*.

Tại Tờ trình số 429/TTr-CP, Chính phủ đã trình Quốc hội dự án Luật với quan điểm chính sách nhất quán là tăng cường phân cấp, đơn giản hóa thủ tục hành chính, nâng cao hiệu quả quản lý đầu tư công. Qua nghiên cứu, thảo luận, Chính phủ nhận thấy kết luận nêu trên cơ bản thống nhất với quan điểm chính sách của Chính phủ. Chính phủ kiến nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao Ủy ban Tài chính - Ngân sách tiếp tục phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các bộ, ngành có liên quan rà soát, hoàn thiện quy định nói trên bảo đảm đồng bộ trong luật này và các quy định của pháp luật có liên quan.

II. VỀ MỘT SỐ NỘI DUNG KHÁC

Ngoài một số nội dung đã nêu tại Mục I nêu trên, thực hiện kết luận của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về rà soát các nội dung không hợp lý để sửa đổi nhằm tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc và thúc đẩy, nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư công, Chính phủ kiến nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao Ủy ban Tài chính - Ngân sách (cơ quan chủ trì thẩm tra dự án Luật) chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư (cơ quan chủ trì soạn thảo dự án Luật) và các bộ, cơ quan liên quan tiếp tục rà soát, hoàn thiện, chỉnh lý một số nội dung với quan điểm tháo gỡ vướng mắc, đơn giản hóa thủ tục hành chính như sau:

1. Về căn cứ để các bộ, cơ quan, địa phương thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn, quyết định chủ trương đầu tư dự án có thời gian thực hiện kéo dài qua 02 kỳ Kế hoạch đầu tư công trung hạn.

(1) Về căn cứ để các bộ, cơ quan, địa phương thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn:

Tại Tờ trình số 429/TTr-CP, Chính phủ đã đề xuất quy định phân cấp cho các bộ, cơ quan trung ương và địa phương chịu trách nhiệm thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn, thủ tục này được tích hợp thành một nội dung của việc thẩm định đề xuất dự án trước khi quyết định chủ trương đầu tư. Đây là đề xuất phù hợp với quan điểm chính sách tăng cường phân cấp, gắn cơ chế chịu trách nhiệm, cắt giảm thủ tục hành chính. Tuy nhiên, cần phải có căn cứ thẩm định là tổng số vốn thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn mà bộ, cơ quan, địa phương được phân bổ có giá trị pháp lý để các bộ, cơ quan, địa phương làm căn cứ thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn trong phạm vi số vốn dự kiến được phân bổ đó.

Như đã báo cáo, đề xuất tại điểm 7, Mục I nêu trên, trong trường hợp sau khi Quốc hội quyết định tổng mức vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn tiếp theo vào Kỳ họp cuối cùng của năm thứ 5 Kế hoạch đầu tư

công trung hạn giai đoạn trước, hoặc kỳ họp đầu tiên của nhiệm kỳ Quốc hội khóa sau (tức là năm đầu tiên của Kế hoạch đầu tư công trung hạn kế tiếp) thì với căn cứ này sẽ không đủ thời gian để thực hiện thủ tục thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn, quyết định chủ trương đầu tư các dự án có chất lượng (trong đó có mức vốn bố trí, tổng mức đầu tư).

Có ý kiến cho rằng, nên đề xuất quy định về “số kiểm tra” để làm căn cứ cho công tác thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn vào năm thứ 4 của kế hoạch đầu tư công trung hạn hiện hành, phục vụ cho công tác xây dựng Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau. Tuy nhiên, cần phải bổ sung quy định về tính pháp lý của số kiểm tra, theo đó, cần có cơ chế điều chỉnh phù hợp nếu số kiểm tra lớn hơn hoặc nhỏ hơn số được Quốc hội thông qua sau này.

Đây là một nội dung quan trọng, có ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả của công tác xây dựng, tổng hợp kế hoạch đầu tư công trung hạn, lập, thẩm định quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án đầu tư công. Do vậy, Chính phủ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, giao Ủy ban Tài chính - Ngân sách phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các cơ quan liên quan nghiên cứu, bổ sung quy định nguyên tắc về “số kiểm tra” có tính chất như số kiểm tra thu, chi ngân sách nhà nước giao Chính phủ nghiên cứu, quy định cụ thể về cơ chế điều chỉnh và giá trị pháp lý của “số kiểm tra”.

(2) Đối với các dự án có thời gian thực hiện kéo dài qua 02 kỳ Kế hoạch đầu tư công trung hạn

Thực tế hiện nay cho thấy, có nhiều dự án có thời gian thực hiện kéo dài qua 02 kỳ Kế hoạch đầu tư công trung hạn, nhất là dự án được quyết định chủ trương đầu tư vào thời điểm cuối của Kế hoạch đầu tư công trung hạn hiện hành, một phần sẽ phải chuyển tiếp thực hiện trong kỳ Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn kế tiếp, phản ánh thực tế đầu tư công là hoạt động thường xuyên, liên tục, không ngắt quãng, bó cứng. Tuy nhiên, theo quy định hiện hành, việc thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn phải đảm bảo cân đối được nguồn vốn và khả năng cân đối vốn Kế hoạch đầu tư công trung hạn hiện hành để thẩm định phải tương ứng với tổng mức đầu tư dự kiến của dự án được đề xuất thì mới đúng quy định tại Khoản 1 Điều 16 Luật Đầu tư công hiện hành về các hành vi bị cấm⁹. Đối với các dự án nói trên, theo tiến độ thực hiện dự án, thì chỉ có một phần vốn trong tổng mức đầu tư của dự án

⁹ Cấm “Quyết định chủ trương đầu tư không phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; không đúng thẩm quyền; không đúng trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật; không cân đối được nguồn vốn đầu tư.”

được giải ngân trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn hiện hành, phần còn lại sẽ phải chuyển tiếp thực hiện và giải ngân trong Kế giai đoạn kế tiếp. Theo đó, giá trị toàn bộ tổng mức đầu tư đã được thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn hiện hành là không thực hiện hết, gây lãng phí. Ngược lại, nếu cấp có thẩm quyền vẫn quyết định chủ trương đầu tư toàn bộ dự án với giá trị thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn chỉ là một phần giá trị tổng mức đầu tư dự án, phù hợp với tiến độ thực hiện dự án, thì phần vốn còn lại là chưa có căn cứ pháp lý để thẩm định (vì vốn giai đoạn sau là chưa được Quốc hội quyết định). Vô hình chung, cấp quyết định chủ trương đầu tư dự án vi phạm Khoản 1 Điều 16 Luật Đầu tư công.

Một số ý kiến cho rằng, cần sửa đổi, bổ sung Khoản 1 Điều 16 theo hướng tạo điều kiện cho các cấp có thẩm quyền thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư không vi phạm pháp luật mặc dù quyết định chủ trương đầu tư là phù hợp với thực tiễn. Tuy nhiên, nếu nói lỏng quy định này thì dễ dẫn tới lạm dụng, không còn ý nghĩa hạn chế việc đầu tư phân tán, dàn trải.

Có ý kiến cho rằng, cần phải tạo một khoảng “*nguồn vốn dư địa*” cho phép quyết định chủ trương đầu tư trong dư địa này thực hiện chuyển tiếp thực hiện sang Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau, (không quá 20% tổng mức vốn Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn hiện hành, tương đương với mức ứng trước dự toán ngân sách theo quy định tại Khoản 1 Điều 57 Luật Ngân sách nhà nước). Quy định như vậy vẫn có giới hạn nhất định để cân nhắc hiệu quả bố trí vốn, tránh việc lạm dụng, quyết định chủ trương đầu tư tùy tiện, dàn trải, không ảnh hưởng đến giá trị vốn giải ngân thuộc Kế hoạch đầu tư công trung hạn hiện hành, không vượt tổng mức vốn Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn kế tiếp, tạo điều kiện thực hiện hoạt động đầu tư công liên tục, nhất là năm đầu tiên của chu kỳ Kế hoạch đầu tư công trung hạn, không phải chờ dự án mới có thể phân bổ được kế hoạch vốn đầu tư công hằng năm.

Đây là vấn đề liên quan đến tính liên tục của hoạt động đầu tư công và hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công, Chính phủ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, giao Ủy ban Tài chính - Ngân sách phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các cơ quan liên quan hoàn thiện quy định này theo hướng quy định mức vốn dư địa của Kế hoạch đầu tư công trung hạn hiện hành để thực hiện thủ tục quyết định chủ trương đầu tư toàn bộ dự án mà không vướng vi phạm quy định về các điều cấm của Luật Đầu tư công, báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.

2. Về nội dung liên quan đến sử dụng dự phòng Kế hoạch đầu tư công trung hạn

Hiện nay, theo quy định của Luật Đầu tư công và Nghị quyết số 26/2016/QH14 của Quốc hội, có 02 mức dự phòng là dự phòng chung và dự phòng tại các bộ, ngành, địa phương.

Vấn đề này có liên quan đến quy định có hay không phần vốn chưa phân bổ của các bộ, ngành, địa phương trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn do chưa có dự án đủ thủ tục về quyết định chủ trương đầu tư để phân bổ, và có thể phân bổ sau khi dự án đủ thủ tục. Trong trường hợp cho phép quy định tồn tại phần vốn chưa phân bổ này (*mà không bị ràng buộc thu về dự phòng chung như hiện nay*) thì không nhất thiết phải quy định dự phòng tại các bộ, ngành, địa phương. Tuy nhiên, nếu không cho phép quy định phần vốn chưa phân bổ thì việc giữ quy định dự phòng tại các bộ, ngành, địa phương và Thủ tướng Chính phủ quyết định thời điểm và mức vốn dự phòng sử dụng là cần thiết, nhằm mục tiêu giải quyết những tình huống hoặc dự án đột xuất phát sinh trong Kế hoạch đầu tư công trung hạn, tăng cường tính chủ động, linh hoạt trong điều hành Kế hoạch đầu tư công, đáp ứng những biến động của tình hình kinh tế - xã hội của nền kinh tế.

Do vậy, Chính phủ đề xuất Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, giao Ủy ban Tài chính - Ngân sách phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư hoàn thiện dự thảo Luật theo hướng quy định phần vốn chưa phân bổ của Kế hoạch đầu tư công trung hạn tại các bộ, ngành, địa phương, vừa đáp ứng yêu cầu quy định 01 khoản dự phòng chung, giữ như dự thảo Luật Chính phủ đã trình, giao Chính phủ quy định mức vốn dự phòng, thời điểm sử dụng và mức vốn dự phòng được sử dụng trong kế hoạch đầu tư công trung hạn để xử lý những vấn đề phát sinh trong quá trình triển khai kế hoạch đầu tư công trung hạn, vừa nâng cao tính chủ động, linh hoạt trong quản lý điều hành Kế hoạch đầu tư công.

3. Một số nội dung khác

Ngoài ra, sau khi tiếp thu ý kiến Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ dẫn đến thay đổi một số quy định cần tiếp tục được rà soát, chỉnh lý kỹ thuật, hoàn thiện quy định bảo đảm tính đồng bộ trong dự án Luật này và quy định của pháp luật có liên quan, cụ thể:

(1) Phạm vi áp dụng Luật Đầu tư công (sửa đổi) và pháp luật về đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP), đầu tư vốn của nhà nước vào doanh nghiệp, đầu tư dự án đầu tư công của doanh nghiệp nhà nước;

(2) Đối tượng đầu tư công với hoạt động cấp bù lãi suất tín dụng ưu đãi, phí quản lý, cấp vốn điều lệ cho các ngân hàng chính sách, các quỹ;

(3) Tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc trong việc sử dụng vốn đầu tư công trong lập, triển khai dự án, hoạt động ứng dụng công nghệ thông tin thực hiện theo hình thức thuê dịch vụ tại Nghị quyết số 17/NQ-CP ngày 07 tháng 3 năm 2019 của Chính phủ về một số nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm phát triển Chính phủ điện tử giai đoạn 2019-2020, định hướng đến 2025;

(4) Thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của các dự án;

(5) Trình tự, thủ tục, tiến độ giải ngân đối với nguồn vốn ODA không hoàn lại;

(6) Thời hạn và các mốc thời gian, quy trình xây dựng, thời hạn trình phê duyệt, giao kế hoạch, thời hạn giải ngân vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn;

(7) Tiêu chí lựa chọn dự án đầu tư, hiệu quả đầu tư của dự án đầu tư và các hành vi bị cấm trong đầu tư công;

(8) Các điều khoản chuyển tiếp.

Chính phủ kiến nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội chỉ đạo Ủy ban Tài chính - Ngân sách phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư rà soát, chỉnh lý, hoàn thiện dự án Luật trước khi trình Quốc hội thông qua.

Trên đây là một số ý kiến của Chính phủ về việc báo cáo tiếp thu, giải trình, chỉnh lý dự án Luật Đầu tư công (sửa đổi). Chính phủ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng, các Phó Thủ tướng Chính phủ;
- Văn phòng Quốc hội;
- Ủy ban TC-NS của Quốc hội;
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư;
- Bộ Tài chính;
- Kiểm toán Nhà nước;
- VPCP: BTCN, các PCN, Trợ lý, Thư ký TTg, các PTTg, các Vụ, cục: KTTH, CN, NN, KGVX, QHQT, QHDP, KSTT;
- Lưu: VT, PL (3b). 300

**TM. CHÍNH PHỦ
TUQ. THỦ TƯỚNG
BỘ TRƯỞNG
BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ**



Nguyễn Chí Dũng